



Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi

Jean-Claude Barbier

► To cite this version:

Jean-Claude Barbier. Analyse comparative de l'activation de la protection sociale en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark, dans le cadre des lignes directrices de la Stratégie européenne pour l'emploi. 2006. halshs-00085155

HAL Id: halshs-00085155

<https://shs.hal.science/halshs-00085155>

Submitted on 11 Jul 2006

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



**Analyse comparative de l'activation de la protection sociale
en France, Grande Bretagne, Allemagne et Danemark,
dans le cadre des lignes directrices
de la stratégie européenne pour l'emploi**

Janvier 2006

Rapport de recherche pour la DARES,
Ministère du travail

Jean-Claude Barbier (directeur de recherche CNRS)¹
Matisse, Université Paris I Panthéon Sorbonne²

Avec deux contributions de Ndongo Samba Sylla (doctorant CEE)
et Anne Eydoux (CEE, Université de Rennes)

¹ Jusqu'au 31 décembre 2005, l'auteur appartenait à l'unité « Emploi, marchés du travail et protection sociale » du CEE.

² 106-112, Boulevard de l'Hôpital, 75647 Paris Cedex 13. Adresse e-mail : Jean-Claude.Barbier@mail.enpc.fr (jusque mi-février 2006). Ensuite : Jean-Claude.Barbier@univ-paris1.fr

Remerciements

En conservant évidemment la seule responsabilité de l'analyse, l'auteur remercie vivement Thomas Bredgaard et Flemming Larsen (Université d'Aalborg, Danemark) ; Dr Matthias Knuth (IAT Gelsenkirchen, Allemagne) pour leur aide et pour la mise en œuvre en commun d'une démarche de recherche comparative de longue durée dont le présent rapport est issu. Je remercie spécialement Ndongo Samba Sylla, pour le long compagnonnage d'analyse sur les sujets traités dans ce rapport, qui vont bien au-delà des contributions qu'il y a signées.

| |
|-----------------|
| Sommaire |
|-----------------|

Introduction générale

Chapitre I - La question posée, réflexions préliminaires de méthode

Chapitre II - Une synthèse de la littérature à propos de l' « activation » (N.S. Sylla et J.C. Barbier)

Chapitre III – L'activation de la protection sociale au Danemark, une enquête (1998-2005)

Chapitre IV – L'activation de la protection sociale en Allemagne, une enquête (2004-2005)

Chapitre V – Le Royaume Uni, mise en perspective de l'idéal type libéral d'activation de la protection sociale

Chapitre VI – Des sociétés pleinement actives ? Marchés du travail et protection sociale, une analyse quantitative transversale (A. Eydoux)

Chapitre VII – Conclusions et synthèse des enseignements de la recherche

ANNEXES

Annexe 1 Compléments sur le Danemark

Annexe 2 Méthodes d'enquête, Danemark

Annexe 3 Méthodes d'enquête, Allemagne

Annexe 4 Références bibliographiques

Annexe 5 Les stratégies d'activation en France, présentées de façon comparative (texte à paraître en anglais).

Introduction générale

Le présent rapport est écrit pour le ministère du travail (DARES) dans le cadre de la convention qu'il a financée au Centre d'études de l'emploi (2004-2005). S'agissant d'un rapport de recherche écrit au cours d'une période de deux ans, fondé sur des enquêtes de terrain multiples (l'enquête danoise est la plus approfondie : elle a profité du fait que l'auteur a pu visiter le pays à plusieurs reprises en 2004-2005 et établir des relations de travail étroites avec la communauté des spécialistes du marché du travail à l'université, dans l'administration et dans les cercles européens), le rapport contient sans doute des redites. De telles redites seraient à éliminer s'il s'agissait d'une publication académique.

En second lieu, le rapport n'a aucunement été conçu comme une enquête sur quelques pays dont la description des institutions pourrait intéresser le ministère du travail français ; il existe de nombreuses monographies sur ces sujets et une pléthore de travaux auxquels chacun peut aisément se rapporter. Ce qui est important, c'est d'introduire une perspective comparative approfondie. C'est la raison qui nous a amené à inclure, dans le rapport, une annexe 5, qui présente (en anglais, dans le cadre d'un réseau international de recherche) le système français dans des termes comparatifs : manière supplémentaire d'aider le lecteur à décaler son regard.

Avant même d'être synthétisée dans le chapitre VII, la perspective comparative a donc commandé la rédaction et l'analyse : d'où le fait qu'en dehors de la partie synthétique, des éléments comparatifs sont présents dans les chapitres concernant chacun des pays étudiés. D'où le fait aussi, que le lecteur découvrira, que l'homogénéité des données n'est pas assurée partout : seuls certains aspects sont importants à approfondir dans tel ou tel pays pour servir à la perspective comparative ici adoptée. Enfin, les pays, comme on va le voir, sont à des étapes différentes d'une dynamique qui, par ailleurs, nous l'avons souvent écrit, ne conduit pas à la convergence.

Contrairement à ce qui avait été envisagé au début de l'enquête, les éléments qui concernent le Royaume Uni ressortent d'un petit nombre d'entretiens avec des spécialistes et ne résultent pas d'enquêtes dans l'administration du travail et de l'emploi au Royaume Uni. Plusieurs enquêtes avaient été conduites pour les précédents rapports remis à la DARES à propos de la stratégie européenne ; une connaissance approfondie avait également été accumulée auparavant par l'auteur. Cependant, il apparaîtra évident au lecteur que les informations sur le cas britannique ne sont pas de la même qualité que celles concernant la France, l'Allemagne et le Danemark.

Une des raisons essentielles de cette déviation par rapport au plan d'enquête initiale a été le manque de temps : d'une part, si l'enquête danoise n'a posé aucun problème et a pu même être menée de façon plus approfondie que prévu, la comparaison France-Allemagne a été retardée pour des raisons internes au CEE ; d'autre part, en 2004, le CEE a connu des réorganisations d'ampleur : elles ont bouleversé le programme de travail de l'auteur, à l'époque animateur scientifique de l'unité de recherche « Emploi, marchés du travail et protection sociale » du Centre.

Après un court chapitre qui alerte sur les questions de méthodologie de comparaison internationale (chapitre I), nous avons pensé qu'il était utile de commencer le rapport par une

revue de la littérature internationale sur la question de l' « activation » (chapitre II). Ensuite le rapport envisage les pays concernés par la comparaison séparément : le chapitre III, consacré au Danemark est le plus étoffé ; le chapitre IV est consacré à l'Allemagne et le chapitre V à la Grande Bretagne, davantage cas miroir que résultat d'une nouvelle enquête. Au chapitre VI nous analysons les données statistiques concernant les dépenses de politiques de l'emploi et les marchés du travail. Le chapitre VII présente une synthèse des dimensions comparatives étudiées, finissant par quelques remarques concernant le cas français.

Notons, après nos deux précédents rapports écrits pour la DARES, en collaboration avec N.S. Sylla (Barbier et Sylla, 2001 ; 2004c) que celui-ci ne fait que peu allusion à la place de la SEE dans la comparaison (nous avons une section sur la question au Danemark). C'est aussi, au moment où l'importance politique de la SEE a nettement régressé sur l'agenda européen, peut être un signe de la relativité de son influence : les réformes d'activation que nous présentons ici ont toutes un point commun clair : elles sont déterminées, déclenchées, en dernier ressort – malgré l'influence des idées qui circulent internationalement, malgré la socialisation importante des élites (Barbier, 2005f) par les phénomènes et des changements internes, nationaux, d'idées, de référentiels, d'intérêts, d'institutions et d'acteurs, le tout replacé dans une dynamique historique et des cohérences sociétales particulières. L'activation de la protection sociale est certes, empiriquement, démontrée ici comme une tendance commune, à un niveau très général, mais elle n'emporte nulle convergence de systèmes.

I – La question posée : réflexions préliminaires de méthode

La question posée par la DARES consistait prioritairement à approfondir la compréhension de la diversité des arrangements existant dans les Etats membres, à l'intérieur du cadre des lignes directrices (plus spécialement les lignes 1 et 8) qui concernent ce que nous appelons « l'activation de la protection sociale » depuis notre article de la *Revue française de sociologie* en 2002.

Les méthodes de l'enquête empirique sont décrites dans les annexes.

Pour répondre à la question posée, (i) il faut disposer d'une définition de l'activation ; (ii) il nous faut faire attention à des problèmes importants de la méthode de comparaison ; (iii) cela nous permet de situer, au-delà des aspects descriptifs qui sont essentiels dans le présent travail, quelques enjeux qui nous paraissent importants.

Une définition de « l'activation de la protection sociale »

Nous avons analysé ailleurs de façon détaillée (Barbier, diverses références, et voir partie II ici même) l'usage de la notion d'activation, en la replaçant dans une perspective historique dans plusieurs pays. Il est apparu que l'usage récent de la notion était plus complexe que l'usage administratif courant le laisserait penser.

Bien que, de façon opérationnelle, la SEE sépare les programmes et politiques en lignes directrices différentes³, les questions posées par la ligne 1 (« prévention et activation ») et la ligne 8 (« rendre le travail financièrement attractif ») sont étroitement liées. Dans notre conception de l'activation, celle-ci est un processus, une tendance de restructuration qui parcourt l'ensemble des systèmes de protection sociale, en renforçant (ou parfois en introduisant) un lien privilégié entre accès à la protection sociale et activité professionnelle. « Activer » les personnes ou les prestations, les services fournis par le service public de l'emploi, voilà une première catégorie d'objectifs pour des programmes d'activation ; « rendre le travail rémunérateur » en constitue une seconde, dans la mesure où faire en sorte que les personnes se portent sur le marché du travail à l'aide d'incitations peut être considéré comme participant de l'activation de la protection sociale. Mais l'activation, comme processus, a des aspects encore plus larges, elle concerne en particulier les programmes qui visent à augmenter les taux d'activité et d'emploi des personnes les plus âgées, etc. Les notions de base de notre travail d'enquête doivent donc intégrer la réflexion analytique déjà entreprise, et, au tout premier plan, le travail des dernières années sur la notion même (voir références Barbier et partie II).

Dans une étude de synthèse (Barbier, 2002a), nous avons dégagé deux types idéaux⁴ principaux d'activation en Europe, le *libéral* et l'*universaliste social-démocrate*. Il s'agit d'une activation des systèmes de protection sociale dans leur ensemble, et non simplement de la question plus limitée de l'activation des personnes, et, tout particulièrement des bénéficiaires de prestations d'assurance chômage ou d'assistance (en France : minima sociaux

³ Le travail est fondé sur la classification en lignes directrices en vigueur en 2004-2005, avant la nouvelle méthode adoptée au Conseil, qui mêle les GOPE et la SEE.

⁴ Nous avons proposé de définir l'activation comme : « le lien croissant et explicite qui est introduit entre les politiques de protection sociale et les politiques de l'emploi et du marché du travail, lien qui se traduit par une redéfinition critique des programmes sociaux, en termes d'efficacité et d'équité, fondés sur le privilège systématique accordé à l'activité des bénéficiaires sur le marché du travail » (Barbier, 2002a).

pour les personnes en âge de travailler, pour l'essentiel). Dans un dossier de la revue *European Societies* (2004), nous avons particulièrement exploré le cas des pays continentaux, qui, selon notre analyse, ne forment pas, jusqu'à présent du moins, un troisième type idéal. Les éléments comparés sur les cas allemand et français permettent de répondre de façon plus approfondie à la question. Dans le même temps, on précise les caractères de l'« activation » britannique et de celle du Danemark, tous les deux cas proches des types-idéaux.

Par exemple, dans le contexte danois [voir l'article dans le numéro spécial de la revue *European Societies*, dirigé par Wolfgang Ludwig-Mayerhofer et nous-même (2004)], la notion d'activation (*aktivering*) correspond au tournant de la réforme dite du marché du travail au début des années 90. Elle ne correspond pas à la notion d'activation que nous utilisons ici dans un sens précis, plus large : l'activation au sens de l'*aktivering* fait partie d'un ensemble plus vaste de l'activation de la protection sociale, qui intègre de nombreuses autres dimensions.

Pour le rapport final, la notion d'activation utilisée est donc celle que nous avons définie et il faudra, à chaque fois, bien la distinguer de la notion administrativo-politique de l'activation, qu'elle soit danoise, française, allemande, communautaire ou autre.

La revue de la littérature du chapitre II présente ces éléments dans une perspective plus large.

L'attention aux méthodes de la comparaison

On revient dans le chapitre VI sur les problèmes complexes posés par l'examen comparatif d'un certain nombre de données clés des marchés du travail des pays concernés par ce rapport.

Mais les problèmes comparatifs sont très nombreux s'agissant de notre recherche, dès lors qu'on veut dépasser la comparaison statistique, elle-même déjà difficile. Comme nous l'avons montré (Barbier 2005b), les questions liées aux langues, en particulier, sont importantes.

Les langues dans la comparaison

L'enquête au Danemark se fait, pour l'essentiel, à l'aide de l'anglais, ce qui implique que les interlocuteurs danois traduisent leur situation nationale dans cette langue. Au vrai, leur traduction dépend à la fois (1) de leurs compétences linguistiques propres, (2) du langage technique traduit en anglais en usage au Danemark, (3) mais aussi du langage courant spécialisé et européanisé, avec lequel ils sont en contact dans leurs activités internationales (socialisation).

Cette particularité de la situation d'enquête (à l'étranger) constitue un obstacle à la compréhension approfondie des objets de la recherche qui peut être contrebalancé par deux démarches de principe :

- a) l'interrogation sur les notions danoises, aussi souvent que cela est possible (des documents en danois sont collectés aussi souvent que possible)
- b) le contrôle *a posteriori* du matériau avec notre réseau de collègues universitaires danois.

Exemples :

(1) comme on le verra, la partie essentielle des « offres d'activation » dans les programmes danois consiste en des offres dites d'« éducation » [*uddanelse*]; il faut comprendre ce que cela veut dire, en particulier par rapport à la notion de « training » ; (2) les pays nordiques ont une catégorie de programmes qu'ils dénomment « *rehabilitation schemes* » [*revalidering*]: cette notion n'est pas courante dans le langage international⁵ ; (3) dans le domaine des prestations destinées à des personnes handicapées et à des « pré-retraites », plusieurs types de programmes existent, qui ont des étiquettes en anglais (ex : *anticipatory pension*) sans équivalent immédiat [*efterløn* par opposition à *førtidspension*].

En Allemagne, les entretiens ont été réalisés en allemand et, la plupart du temps, avec M. Knuth, ce qui permettait de contrôler les points délicats et de rediscuter, après chaque entretien à la fois les ambiguïtés linguistiques et l'importance des catégories, de même que la construction de nouvelles catégories (exemple : la notion de *Bedarfsgemeinschaft*, qui devient une catégorie courante d'action, en raison de la réforme de l'allocation de chômage dans le cadre de Hartz IV). C'est aussi le cas par exemple de la notion ambiguë en comparaison de *Langzeitarbeitslosen*, qui n'est pas un équivalent simple de « chômeurs de longue durée » on le verra au chapitre IV. Mais il faudra aussi préciser ces catégories en détail.

Les matériaux britanniques ne posent pas de problème particulier de traduction, puisque les entretiens et les documents sont en anglais.

L'identification des programmes

On a pris soin, dans la mesure du possible, de repérer divers programmes concernés dans la base LMP et d'explorer comment ils sont renseignés. Le cas échéant, on a construit des tableaux pour expliquer les programmes en termes descriptifs. C'est le cas du tableau de correspondance entre dénominations danoises de programmes et traductions anglaise pour, autant que possible, éliminer les ambiguïtés (cf. chapitre III sur le Danemark).

Equivalents, types de politiques et lignes directrices

La SEE est un « cadre cognitif » (un langage), un discours politique qui permet aux Etats membres d'insérer leurs politiques nationales dans un cadre commun (Barbier et Sylla, 2001 ; Barbier, 2004c).

Cependant, la notion même de « politique de l'emploi » que la SEE est censée coordonner internationalement n'a pas de contenu directement équivalent dans tous les pays. La notion de « politique de l'emploi » pose des problèmes même dans un seul pays, comme il est constant en France où des incertitudes existent sur ses frontières (par exemple : introduire ou non les allègements de charges sociales)⁶.

⁵ La notion allemande de *Rehabilitation* demande à être comparée finement (voir le chapitre sur l'Allemagne).

⁶ Celle-ci a un sens pour le moins ambigu dans le contexte allemand actuel (concurrence entre la double signification de la politique de l'emploi - *Beschäftigungspolitik* et la politique du marché du travail - *Arbeitsmarktpolitik*) (voir Barbier et Gautié, 1998). Dans le contexte britannique contemporain, les interventions publiques qui correspondent, *par construction*, à la politique de l'aide à l'emploi française dans le secteur non marchand relèvent de l'emploi (*Department of Work and Pensions*, aujourd'hui) mais sont très étroitement « encadrées » par le ministère du budget qui gère à la fois la politique fiscale et budgétaire, mais aussi la protection sociale (*social security, welfare*). Dans ce pays, le Plan national d'action pour l'emploi (PNAE) est

Il n'y a aucune raison, a priori, que les politiques étrangères correspondent, du point de vue de leurs frontières, aux politiques françaises. En France, on distingue parfois des politiques de l'insertion (et l'insertion sociale et professionnelle), en les contrastant avec des politiques de l'emploi, de la formation professionnelle, etc. Ces distinctions n'ont pas d'équivalents au Danemark, ni en Allemagne, ni en Grande-Bretagne.

Méthodologiquement, cela implique donc de construire des objets pour la comparaison qui sont différents des objets immédiatement donnés par la classification « administrativo-politique ».

Les plans nationaux d'action, de même que les lignes directrices, sont donc à la fois des marqueurs qui permettent de rechercher des équivalents potentiels, et des « obstacles » à « déconstruire ». Il faut donc les utiliser avec d'amples précautions, afin de percer la logique effective en cause, sous les « traductions » dans le langage commun qui tend à gommer les spécificités importantes.

Ainsi, dans les derniers plans nationaux danois, par exemple, sous l'influence de la diffusion « européenne » de la notion de « *tax credits* » les développements concernant la ligne directrice 8 utilisent la notion de « *making work pay* » : notre enquête montre que cette notion est trompeuse. Outre les publications de la Commission, il est d'ailleurs tout à fait possible d'analyser certains travaux à volonté explicitement normative, comme ceux de l'OCDE, comme autant de concours apportés à la construction symbolique de secteurs de politique.

Attardons nous un instant sur ce point qui n'est pas sans importance au regard de la question (voir plus loin) de la « convergence » ou de « l'européanisation » des politiques de l'emploi ou, plus largement, des politiques sociales dans l'Union.

Les prétendues « politiques de 'make work pay' », vues par l'OCDE

Dans une étude publiée en 2000, Mark Pearson et Stefano Scarpetta introduisaient un dossier de la revue de l'OCDE *Economic Studies* : « *An overview : what do we know about policies to make work pay ?* » (2000, p. 11-24). Ce dossier comprenait, notamment, un article de J.P. Fitoussi (« *Payroll tax reductions for the low paid* »). Dans le dossier, Pearson et Scarpetta définissaient les politiques de « *make work pay* » par leurs mécanismes : elles sont « *implemented either through employment-conditional benefits and tax credits or through employment subsidies and payroll tax rebates given to employers* » (p. 12). Quatre exemples étaient présentés dans le dossier : les programmes de crédits d'impôt aux USA et au Royaume Uni ; deux programmes dits « *earnings supplements* » au Canada ; la politique de réduction des charges patronales en France sur les bas salaires.

En 2003, Mark Pearson et deux autres collègues (Alan Duncan et John Karl Scholz) présentèrent une communication dans une conférence (Duncan et al., 2003) sous la forme d'un « draft ». Dans ce document, ils affirment qu'un consensus est en train d'apparaître « *on the design, structure and administration of tax and welfare systems* » (p. 2). Comme le « draft » est incomplet, il ne comprend à l'époque des éléments empiriques que pour les USA et le Royaume Uni, mais il affirme cependant : « *a growing number of countries (Canada, Denmark, France, New Zealand, the United Kingdom and the United States) have adopted a*

cosigné par le Chancelier de l'échiquier et le ministre chargé de l'emploi. En Italie, au Danemark et en Espagne, les découpages de compétence et de construction de « secteurs » d'intervention offrent d'autres configurations.

policy of subsidizing 'low-paid' workers' wages » (id.). Interrogé⁷, Mark Pearson nous répondit que le programme danois concerné était le « *earned income allowance* » introduit en 2003, mais que, depuis, la politique avait évolué.

Dans le Plan national danois de 2004 (p. 47, version anglaise ; p. 44, version danoise), on constate effectivement que le gouvernement a introduit une « *employment deduction of 2.5 per cent for earned income up to middle bracket tax limit* »⁸. Dans le commentaire de M. Pearson, cette mesure devient un « *earned income allowance* », dont la formulation britannique évoque le « *earned income tax credit* » américain. Cependant, il s'agit d'une mesure fiscale de large application pour les revenus jusqu'aux revenus médians, dans une structure d'impôt très égalitaire, et qui n'a pas la même logique que les *tax credits* américains ou britanniques. Il y a donc peu de vraisemblance, en la matière, à la découverte d'une convergence ou d'un consensus sur des programmes identiques.

Le processus social de construction normatif de catégories de politiques de l'emploi (ou sociales) est bien visible sur cet exemple, qui dépasse la simple question de la traduction hâtive dans l'anglais international.

Cela a d'ailleurs échappé à l'un des auteurs, qui, dans un autre article (Banks et al., 2004), décrit la façon dont les organismes internationaux concourent à la fabrication d'une certaine « validité » de ces politiques, sans semble-t-il s'en apercevoir : on entend ici « validité » dans le sens qu'elles pénètrent dans le langage courant – ce discours commun de la SEE que nous avons analysé dans nos deux précédents rapports pour la DARES. Chacun parle maintenant, dans tous les pays, de « *making work pay* », ce qui n'entraîne pas, pour autant, le constat que les politiques convergent effectivement. Mais l'action des publications des organismes internationaux concourt indubitablement à faire exister les politiques de « *make work pay* » dans le fait qu'ils publient des articles prétendant que les politiques en question convergent (ibid., p 13-14)⁹.

Les pièges de la comparaison à distance

Nous avons rencontré des effets analogues dans la traduction en anglais du plan français, qui nous semblent constituer des exemples de « convergence par la traduction erronée » (voir l'encadré suivant, tiré de Barbier, 2005b).

La traduction erronée du plan national français de 2004

Version anglaise :

“Make work pay by unifying and raising the index-linked minimum growth wage (SMIC) and other minimum wages, raising the earned-income tax credit, boosting the role of collective bargaining on working hours, improving earned income compared with supplementary benefits, making career paths secure and keeping an eye on job quality to ensure job attractiveness for the workers (Guideline 1, 3, 7 and 8) (Recommendation 1)”.
[National Action Plan for Employment, France, October 2004, p. 11], www.europa.eu.int

Version française :

« **Revaloriser le travail**, à travers l'unification et la revalorisation du SMIC et des rémunérations minimales, la revalorisation de la PPE, l'accroissement du rôle de la négociation collective en matière de durée du travail,

⁷ Échange de messages e-mail, 28 et 29-11.04.

⁸ C'est la traduction en anglais de: “af et beskæftigelsesfradag på 2,5 pct af arbejdsinkomsten op til mellemskattegræsen”.

⁹ Les économistes auteurs de ce papier se saisissent de la question de « *policy transfer* ».

l'amélioration des revenus du travail par rapport aux minima sociaux, en assurant la sécurisation des trajectoires et en veillant à la qualité des emplois pour que les emplois auxquels les actifs accèdent soient attractifs (référence LD 1, LD 3, LD 7 et LD 8) (référence Recommandation 1) ».

[Plan national d'action pour l'emploi, France, Octobre 2004, p. 10], www.europa.eu.int

Laissons ici de côté la question de « revaloriser le travail ». Dans l'exemple, on s'aperçoit que le traducteur a choisi de traduire « PPE » (prime pour l'emploi) par l'américain '*Earned Income Tax Credit*' dont nous avons montré ailleurs que la logique n'avait rien à voir (Barbier, 2004a, p. 244-245) ; plus étonnamment, il a recouru au britannique '*supplementary benefits*' pour traduire « minima sociaux », en reprenant le vieux terme qui avait cours avant l'introduction de l'*Income Support*, en 1987.

Que peut bien comprendre, dans ce charabia, quelqu'un qui ne connaît pas les programmes français précis ? Très peu de choses, évidemment. Mais, par ailleurs, quel encouragement à la preuve que tous les systèmes convergent ! Comment convergent-ils au fond ? Par le biais de la traduction erronée.

La seule méthode qui semble donc adéquate pour échapper à ce piège de comparaison erronée est l'étude de terrain et la connaissance des termes des langues étrangères ; comme, bien évidemment (Barbier, 2004d) il est impossible à un chercheur de connaître tous les terrains et toutes les langues, on est obligé de recourir à la compétence de réseaux de recherche de longue durée et au contrôle fin et systématique des interprétations : c'est cette méthode qui a été employée pour l'écriture du présent rapport¹⁰.

¹⁰ En utilisant les documents en danois, en allemand et en anglais. Je remercie mes collègues Flemming Larsen et Thomas Bredgaard (Aalborg Universitet) ; Matthias Knuth (IAT, Gelsenkirchen) ; Dan Finn (Portsmouth University) pour leur coopération et patience. Je remercie également Jean Paul Clipet (lycée français de Copenhague).

**II - Une synthèse de la littérature
à propos de l' « activation »**

(N.S. Sylla et J.C. Barbier)

Introduction :

Parallèlement à l'enquête de terrain il a semblé intéressant de conduire une revue de la littérature internationale, afin de placer nos résultats dans une perspective plus.

Trois interrogations principales ont structuré le propos : comment définit-on l'« activation » ? Quelles sont les pratiques ?

1. Un concept polysémique¹¹

La notion d'« activation » a fait florès dans le discours politique et dans les sciences sociales. Qu'elle soit floue d'un point de vue conceptuel et « chargée » d'un point de vue idéologique et normatif est un constat qui fait presque l'unanimité dans la communauté des chercheurs et experts.

Qu'est-ce que l'« activation » ? La réponse à une telle question dépend de l'interaction entre un certain nombre de variables de nature idéologique (normatives et politiques), théorique (représentations du monde), académique (discipline à laquelle on appartient), sociologique (nations et groupes sociaux auxquels on appartient).

Dans la littérature passée en revue, l'« activation » est définie et utilisée principalement sous cinq angles : ces angles diffèrent parfois de la définition que nous avons choisie dans notre introduction, parfois ils la recoupent :

(i) comme un processus et une tendance générale à la restructuration des systèmes de protection sociale dans les pays occidentaux ; (ii) comme un ensemble de représentations nouvelles et de discours nouveaux sur les systèmes de protection sociale et les marchés du travail ; (iii) comme un programme d'action dans le cadre d'une idéologie politique donnée ; (iv) comme une nouvelle éthique citoyenne ; (v) comme un nouveau mode de gouvernement. Il est rare que ces cinq angles soient considérés simultanément. Les perspectives peuvent être complémentaires.

1.1. L'« activation » comme « processus/ tendance¹² » du changement des systèmes de protection sociale :

Pour certains auteurs, l'« activation » est une *tendance générale* de la restructuration des systèmes de protection sociale en étroite connexion avec celle des marchés du travail. Ces auteurs ne sont pas majoritaires.

¹¹ La présente synthèse, rédigée par Ndongo Samba Sylla et révisée par Jean-Claude Barbier, intègre cependant le travail de ce dernier qui s'insère dans le débat international en cours, dans les publications de langue anglaise.

¹² Nous entendons « tendance » comme une transformation dynamique. La privatisation, par exemple, est aussi une tendance, qui concerne certains secteurs de la protection sociale (voir aussi la notion de dé-commodification, ou de re-commodification, de familialisation, etc.).

Dans un contexte où le poids important des dépenses sociales - alimentées entre autres par les niveaux élevés de chômage et d'inactivité - menace la viabilité des systèmes de protection sociale des pays occidentaux, nombre d'initiatives ont été prises dans l'intention de créer des « Etats sociaux actifs ». Ces initiatives doivent permettre de transformer des systèmes de protection sociale considérés comme « passifs » du point de vue de leurs rapports aux marchés du travail et à la croissance économique en des systèmes de protection sociale « actifs » permettant d'augmenter les taux d'activité sur les marchés du travail, d'augmenter la productivité du travail et de réduire les dépenses sociales (Serrano, 2004). La distinction actif/passif, comme nous l'avons souvent montré, est d'abord et essentiellement politique et normative, mais elle s'impose souvent dans le débat, faute de meilleure approche (Barbier et Gautié, 1998, notamment). C'est dans ce contexte que la notion d'« activation » est utilisée par certains auteurs pour décrire le processus en cours, dans presque tous les pays occidentaux, visant à « activer » des systèmes de protection sociale réputés « passifs ». Comme nous l'écrivions (Barbier, 2004b), « following the review of actual trends across Europe and the United States, we have proposed to mainly consider activation as a principle, a tendency, irrespective of the particular and diverging justifications attached to it in such and such a national context ».

L'« activation » comme concept dynamique décrivant le changement fait référence aussi bien à un processus « matériel » (changement dans les pratiques et les caractéristiques institutionnelles) qu'à un processus cognitif et normatif (changement dans les représentations). Selon les auteurs, l'accent sur ces deux aspects est variable.

L'« activation » comme une tendance de restructuration communique relativement bien avec les analyses d'un P. Pierson, pour qui, selon les types de « *welfare regimes* », la restructuration contemporaine prend diverses formes (voir sa contribution dans la *Revue française de sociologie*, Pierson, 2002).

1.2. L'« activation » comme nouveau cadre interprétatif (normatif et cognitif¹³) :

L'« activation » est perçue sous un second angle, souvent complémentaire, comme un ensemble de représentations nouvelles et de discours nouveaux sur les systèmes de protection sociale et sur les marchés du travail. Ces représentations et discours introduisent un lien explicite et de plus en plus croissant entre la protection sociale, les politiques du marché du travail et les politiques fiscales au point que les distinctions traditionnelles entre politiques sociales, politiques familiales et politiques du marché du travail se brouillent (Barbier, 2002a). Ce lien est à la fois descriptif et normatif.

Pour se donner une idée du changement de représentations décrit par la notion d'« activation », il faut contraster le diagnostic du chômage et les remèdes proposés de nos jours avec le diagnostic et les remèdes d'antan. Jusqu'au début des années 80, le chômage dans les pays occidentaux était souvent perçu avec des « lunettes keynésiennes ». Le chômage était imputé à un problème de demande globale. La cure préconisée était par conséquent la relance de la demande. Cependant, la plupart du temps, le chômage ne pouvait être expliqué par des considérations relatives à l'offre telles l'argument d'un coût du travail élevé.

A l'inverse, depuis le milieu des années 80, dans le contexte des difficultés croissantes que rencontrent les systèmes de protection sociale en Europe et aux Etats-Unis, une nouvelle

¹³ Sur l'analyse des discours politiques, voir le travail de Vivien Schmidt (2004).

vision de la politique économique et du chômage a émergé. Sur le fond d'un discrédit des politiques keynésiennes de soutien de la demande et de l'interventionnisme étatique, une nouvelle conception de la politique économique a manifesté une préférence marquée pour les politiques d'offre. Le chômage est expliqué comme étant la résultante d'une rigidité excessive des marchés du travail et d'une passivité inhibitrice des systèmes de protection sociale. Selon ce nouveau paradigme de politique économique, la demande de travail serait contrainte par le coût élevé de l'offre de travail. Celui-ci étant dû entre autres au monopole des syndicats, à l'importance des charges salariales et à la générosité des prestations sociales, laquelle pousserait les aspirations salariales des chômeurs et des inactifs à la hausse (cf Layard *et al*, 1991). De même, l'offre de travail serait découragée en raison du caractère inadéquat du système fiscal et par les allocations (*tax and benefit system*) accusé de réduire les incitations des travailleurs, tantôt par ses prestations sociales généreuses, tantôt par les limitations qu'ils apporteraient aux perspectives de gains futurs des potentiels entrants sur le marché du travail. Face à un tel diagnostic, la solution proposée dans le cadre de ce nouveau « paradigme¹⁴ » est de modifier la « structure des incitations » des employeurs et de la force de travail : il faut réduire le coût du travail pour inciter les employeurs à créer des emplois et de manière complémentaire, réformer le système de protection sociale ainsi que le système d'imposition afin d'accroître les incitations des chômeurs et des inactifs à (ré)-intégrer le marché du travail.

La nouveauté d'une telle représentation de la politique économique et du chômage a partie liée avec ses fondements théoriques, notamment l'adhésion à la théorie économique majoritaire (*mainstream*). Les agents économiques sont décrits comme « rationnels » et leurs comportements comme étant dictés par la structure des incitations de leur environnement. Le chômage et l'inactivité sont considérés comme des réponses rationnelles aux dispositifs du système de protection sociale et du système d'imposition. Les employeurs sont décrits comme des arbitres. S'ils ne créent pas beaucoup d'emplois, cela est dû au fait que le prix relatif du travail a considérablement augmenté. Dès lors, ils ont préféré substituer le capital au travail. Ce qui implicitement signifie l'acceptation par cette nouvelle représentation de l'hypothèse d'une élasticité de substitution élevée entre capital et travail (cf. Piketty, 2002 et Gautié, 1998).

Toutefois, pour ce nouveau paradigme, les comportements rationnels des employeurs et des travailleurs sont inefficients car ils compromettent la viabilité des systèmes de protection sociale et la cohésion sociale dans les pays développés. Par conséquent, il est urgent de procéder à des *réformes structurelles*, c'est à dire réformer les systèmes de protection sociale et d'imposition parallèlement aux marchés du travail.

Cette nouvelle représentation de la politique économique et du chômage s'accompagne d'un nouveau discours de justification et de légitimation. Ce discours normatif insiste sur l'inéluctabilité des réformes structurelles face aux mutations contemporaines des économies capitalistes développées et affirme qu'il n'y a pas d'autre solution au chômage, à la pauvreté, à l'inégalité et à la « crise » des systèmes de protection sociale que le passage d'un type d'Etat social « passif » à un type d'Etat social « actif ». La nouveauté d'un tel discours - qualifié de « référentiel néo-libéral » par certains auteurs (Jobert, 1994) s'accompagne de la diffusion de nouveaux termes et concepts qu'il a introduits dans le débat public : « trappes à inactivité », « trappes à pauvreté », « employabilité », « dépenses passives », « dépenses actives », « incitations », « *tax and benefits* », « *making work pay* »,

¹⁴ Voir à ce sujet l'analyse classique de Peter Hall (1993), et celle, différente, puisqu'il distingue « référentiel » de « paradigme », de Bruno Jobert (1994).

« *welfare to work* », « *workfare* », etc. Cette nouvelle représentation et ce nouveau discours se retrouvent aussi bien à la Commission Européenne qu'à l'OCDE (Barbier et Sylla, 2001).

Des auteurs ont ainsi eu recours à la notion d'« activation » pour décrire ce nouveau « cadre interprétatif ».

« As a policy notion, activation certainly belongs to the current mainstream discourse and its international jargon. It is grounded on the very common assumption that welfare states are now inefficient (too 'passive') and no more sustainable (especially the continental ones); consequently, 'activation' strategies are deemed to be universal answers for reasons of increased efficiency and equity (the 'work pays' motto) » (Barbier, 2004a).

« The notion refers to the whole set of representations and justifications which underpin a way of conceiving of social change. Three such underpinnings are linked to this notion of activation as an ideology: the representation of unemployment; the representation of the welfare state; and the conception of citizenship. » (Serrano, 2004).

En ce sens, la frontière entre le discours politique et l'analyse économique standard est souvent difficile à établir strictement.

1.3. L'« activation » comme « programme » d'action, comme « politique » :

L'« activation » est aussi définie comme programme d'action, c'est à dire un ensemble de mesures et de dispositifs visant plus généralement à « activer » d'un côté des individus (augmenter les incitations des chômeurs et des inactifs à prendre un emploi et des employeurs à créer des emplois) et les systèmes (restructuration des systèmes de protection sociale) (Barbier, 2004a). Il est utile, analytiquement parlant, de distinguer l'« activation » des individus de l'« activation » des systèmes. En effet, dans la majeure partie des travaux, il n'est fait référence qu'à l'« activation » des chômeurs et des inactifs alors qu'on peut penser que celle-ci présuppose le fait que des changements plus larges soient apportés aux politiques sociales, familiales et fiscales. En outre, si les programmes ont été petit à petit conçus et promus par leurs auteurs sous la bannière de l'« activation » (qui, en France, au moins, reste un terme technique compris par un milieu informé restreint), les programmes visant à restructurer par l'« activation » les systèmes ne sont en général pas présentés par leurs protagonistes comme relevant de l'« activation » : la CSG, par exemple, en France, une mesure qui, analytiquement apparaît comme essentielle dans la réforme française n'est que très rarement conçue comme relevant d'une logique d'« activation » (Barbier et Théret, 2004).

En outre, on peut se demander si les mesures visant à flexibiliser les marchés du travail sont un aspect de l'« activation » en tant que programme d'action. Pour nous, la réponse est plutôt négative (voir à ce sujet la comparaison éclairante France-Italie, dans Barbier et Fargion, 2004) : l'« activation » doit être distinguée d'un point de vue analytique des efforts de flexibilisation de la relation de travail, notamment via le droit. Bien que des mesures importantes de flexibilisation du marché du travail aient été prises en Italie dans la seconde moitié des années 1990, cela n'a pas suffi à activer (réformer) les systèmes de protection sociale (Barbier et Fargion, 2004). Toutefois, on peut souligner que la flexibilisation des marchés du travail est souvent un « présupposé » des stratégies d'activation.

Quel est le champ des politiques d'« activation » ? Dans la majorité de la littérature, on distingue généralement deux grandes catégories : les « politiques actives du marché du

travail », lesquelles visent, grossièrement, à activer les individus ; et les politiques qu'on appelle de façon croissante de « *make work pay* », lesquelles visent à « activer » à la fois les personnes et les systèmes.

Nous avons montré plus haut que la deuxième catégorie est plus problématique qu'il n'apparaît au premier abord : comme il est normal, il y a un enjeu *politique* de nomination des politiques et des programmes et les dénominations ne sont pas simplement « techniques ». La même chose vaut pour le débat auquel nous avons amplement contribué à propos du « *workfare* », en France et sur le plan international.

Analytiquement, il ne faut donc pas se satisfaire du fait que les autorités politiques de tel ou tel pays parlent de mener des politiques de « *workfare* » ou de « *welfare-to-work* » ou de « *make work pay* », pour en faire des objets réellement scientifiques. L'importance de ce point apparaîtra pleinement dans la partie empirique de ce rapport.

Politiques « actives du marché du travail » et « activation » :

L'OCDE a donné, depuis longtemps (voir sur ce point Barbier, 2005a) une définition de la nature et du domaine des politiques actives du marché du travail qui s'exprime dans sa distinction entre dépenses passives (essentiellement les transferts monétaires - dépenses d'indemnisation et préretraites) et dépenses actives (service public de l'emploi, formation, mesures en direction des jeunes, emplois subventionnés, mesures pour les handicapés) (cf. encadré ci-après). Cette distinction a fait cependant l'objet de nombreuses critiques du fait principalement de la coupure rigide qu'elle instaure entre « dépenses actives » (mesures actives) et « dépenses passives » (mesures passives). L'OCDE elle-même a émis des réserves à propos de sa base de données (cf. encadré)¹⁵. Klaus Schömann écrit pour sa part, en se fondant notamment sur les expériences allemande et française¹⁶ :

« A close scrutiny of details of spending reveal that there are a number of specific measures which are hard to classify under one or the other category of active or solely passive spending. For example, short-time work compensation is counted as passive expenditure whereas employees are still working a reduced number of hours and are unlikely to be looking for another job. Winter building subsidies to the construction sector are counted as active expenditure while bad-whether compensation for workers is defined as passive spending. Developments of partial early retirement schemes which are linked to recruitment for those replacing the employees on early retirement reflect another combination of active and passive expenditure, which is hard to classify. [...]

¹⁵ On sait par ailleurs les efforts de connaissance et de classement, auxquels la DARES participe, qui sont menés au niveau européen (base de données Eurostat). Mme Durand, directeur adjoint à l'OCDE a présenté une communication au colloque organisé par N. Moncel en Décembre 2004 pour le compte du CEE. Dans cette communication elle dit : « La mise au regard des indicateurs de performances et des indicateurs de politiques est une tâche complexe, qui ne permet pas facilement de conclure sur l'impact et l'efficacité de mesures mises en œuvre, et donc permet difficilement de tirer des enseignements définitifs en matière de prescriptions politiques » (Durand 2004 : p. 88).

¹⁶ L'exemple du RMI, pris par Schömann, est intéressant de ce point de vue : dès lors qu'on travaille à comparer les systèmes, des classements différents apparaissent nécessaires. Le RMI, avec son absence d'obligation de rechercher de l'emploi (jusqu'à présent, et malgré l'invention des contrats CI-RMA) apparaît très vite à comparer avec la politique d'activation allemande contemporaine. Ce n'est qu'un des exemples.

In practice, both types of expenditures are frequently closely linked. Even national budgets covering expenditure for social protection in more general terms can have some active labour market policy components. Probably the most prominent example is the « Revenu minimum d'insertion (RMI) » in France and the « revenu minimum garanti » in Luxembourg that aim in addition to income maintenance at the reintegration of those receiving social assistance into the labour market.

In some instances the classification into active measures may also be questioned particularly depending on the actual content of training courses which sometimes have a high income maintenance component ». (Schömann, 1995 : p. 4 et 5).

En dépit du manque de rigueur conceptuelle de la distinction entre dépenses actives et dépenses passives, un relatif consensus existe sur le type de politiques de marché du travail que l'OCDE considère comme actives et sur les populations cibles auxquelles ces politiques sont destinées. Elles concernent majoritairement les chômeurs et les inactifs, puis les retraités et, dans une moindre mesure, les « individus exposés au risque du chômage » (de Koning et Mosley, 2002) et les « adultes employés » mais qui sont en formation « pour des raisons liées au marché du travail » (cf. l'encadré de l'OCDE ci-dessous).

The OECD data base on labour market programmes

The OECD data base covers five main categories of « active labour market programmes » (ALMPs) as follows:

- Public Employment and services and administration. This includes the activities of job placement, administering, unemployment benefits, and referring jobseekers to available slots on labour market programmes.
- Labour market training is divided into two categories: a) spending on vocational and remedial training for the unemployed; and b) training for employed adults for labour market reasons.
- Youth measures include a): training and employment programmes targeted to the young unemployed. And b) apprenticeship training, which is mainly for school leavers, not the unemployed.
- Subsidised employment is divided into three categories: a) hiring subsidies, i.e. subsidies paid to private-sector employers to encourage them to hire unemployed workers; b) assistance to the unemployed persons who wish to start their own business; and c) direct job creation for the unemployed in the public or non-profit sectors.
- Measures for the disabled include both vocational rehabilitation – training and related measures to make the disabled more employable – and sheltered work programmes which directly employ disabled people.

While the data base mainly provides annual-time series data on public spending on all these separate labour market programmes from 1985 onwards, it also includes data on the numbers who participate on the programmes.

The data base also includes two categories of « passive » spending on labour market programmes:

- Unemployment benefits
- Early retirement pensions paid for labour market reasons.

While the data base is very useful for comparing trends in public spending on labour market programmes across OECD countries, some caveats about its coverage should be noted. First, it only covers public spending on labour market policy. For example, private sector spending on apprenticeship and training which is very substantial in countries such as Austria, Denmark, Germany and Switzerland, is not included. Second, only spending for

labour market reasons is included. Hence, training organised along industrial lines and financed by special payroll taxes is often excluded. Third, spending on labour market policies by sub-national levels of government may sometimes not be fully captured in the data. Finally, the data on participant numbers relate to annual inflows to slots on various labour market programmes. They do not tell us anything about the average length of time which a participant spends on the programme nor do they provide any information on repeat spells on programmes.

(source: Martin, 2000)

En résumé, ce que l'OCDE et la communauté des experts appellent en général politiques actives du marché du travail concerne en gros trois types d'instruments : (i) les mesures d'intermédiation entre l'offre et la demande de travail (conseil, propositions d'emplois, etc.); (ii) la formation (des chômeurs et des inactifs en particulier) ; (iii) la création directe d'emploi (subventions aux entreprises pour qu'elles emploient des chômeurs ou des inactifs, création d'emplois publics, subventions de chômeurs démarrant une nouvelle entreprise).

Or, précisément, la notion de « politiques actives » ne recoupe pas celle des « politiques d'activation », comme l'illustre l'exemple du revenu minimum d'activité en France. Cette distinction est rarement faite, y compris chez les spécialistes de la protection sociale et du marché du travail dans l'aire internationale, comme nous l'avons souligné dans le cadre de nos multiples travaux comparatifs, en particulier dans le réseau des marchés transitionnels (Barbier, 2005g).

Le flou règne au point que parfois, certains auteurs, tout en d'ailleurs ne définissant pas strictement les contours du concept, se sont mis à parler de « *social activation policies*¹⁷ » : c'est le cas de Duncan Gallie (2004, p. 20ssq.) mais aussi dans le même ouvrage de Ivar Lødemel (2004).

Au total, on n'est encore moins aujourd'hui en mesure de distinguer entre « politiques actives du marché du travail », « politiques d'activation » et « politiques sociales d'activation » (voire « politiques d'activation sociale »), que dans le cas de la classique distinction « actives » versus « passives ».

C'est pourquoi, dans le présent rapport, nous ne suivrons pas ces distinctions et nous nous tiendrons à notre définition de l'« activation » retracée plus en détail ci-après.

Les prétendues « politiques » de « make work pay »¹⁸ :

¹⁷ Nous constatons au Danemark l'usage de cette notion par les acteurs sur le terrain (chapitre III).

¹⁸ Au plan de la simple observation de la diffusion d'un langage commun, on remarque, dans le cas français, une utilisation croissante de cette rhétorique, comme en témoignent les interventions du premier ministre en automne 2005 quand il a présenté ses résultats concernant l'emploi. Il a également repris le thème lors de son discours

Même quand elles sont centrées sur les individus, les politiques qu'on regroupe sous cette catégorie contestable concernent les incitations présumées fournies par les systèmes constitués par l'interaction entre politiques fiscales (impôts) et politiques sociales (prestations).

Dans ce domaine, comme nous l'avons montré (chapitre I – identification des programmes, en particulier avec l'exemple danois), la confusion la plus grande règne quant à savoir ce qui effectivement en relève. Normativité et idéologie sont mêlées à la description de façon étroite ; ceci ne pose pas de problèmes majeurs pour l'analyse économique, qui est fondée sur l'évaluation micro-économique des incitations et des revenus du travail comparés à ceux de la protection sociale. En sociologie politique, c'est tout différent. Nous n'emploierons donc pas le terme sans guillemets, mais notre objectif est précisément de repérer ce qui relève, en comparaison internationale des lignes directrices correspondantes et de le « déconstruire », *une tâche qui évolue à mesure que les politiques changent*.

Les politiques en question, dans la littérature, concernent un ensemble de mesures dont les justifications officielles sont de chercher à créer des liens plus explicites entre politiques sociales, politiques familiales et politiques fiscales. L'objectif explicite est d'augmenter l'offre de travail parallèlement à la demande de travail par le biais d'accroissement des incitations financières des employeurs à créer des emplois (du côté de la demande) et des chômeurs, des inactifs et des retraités à intégrer le marché du travail ou à y rester (du côté de l'offre).

La France, on le verra, occupe une place à part dans ce domaine, parce que sa politique a été, depuis 20 ans, systématiquement « biaisée » en faveur de l'action sur la demande.

Le groupe des mesures visées dans la littérature est loin de constituer un ensemble homogène et facilement identifiable : toute la réforme du financement de la protection sociale en France, sans s'arrêter simplement à l'abaissement des cotisations employeurs, relève de cette dynamique ; nous la considérons comme participant, au moins potentiellement, à l'« activation » du système (Barbier et Théret, 2004).

Parmi les mesures le plus souvent retenues dans la littérature (à dominante économique), on peut citer (i) la baisse des charges sociales sur les bas salaires, ou, plus largement sur les salaires (soit du côté des employeurs, soit de celui des salariés) (ii) l'octroi de crédits d'impôts, (iii) la baisse des taux marginaux d'imposition, les prestations qu'un temps l'OCDE désignait comme *prestations liées à l'exercice d'une activité* (Barbier, 2000), etc.. L'EITC américain (*Earned Income Tax Credit*), la PPE française (Prime Pour l'Emploi) (cf. Cahuc, 2002), l'*Arbeidskorting* néerlandais, le WFTC britannique (*Working Family Tax Credit* puis *Working Tax Credit*) et le *crédit d'impôt* belge (cf. De Lathouwer, 2004) sont des exemples de mesures qui s'inscrivent dans cette large « problématique ». Cela n'en fait pas, pour autant, un « type » de politique. On s'aperçoit d'ailleurs encore mieux de cette impossibilité quand on essaie de caractériser des types idéaux d'« activation », au sens le plus large.

devant le conseil national de lutte contre l'exclusion, le 16.9.2005 : « Le premier choix c'est de valoriser la reprise d'une activité : il doit être plus intéressant et plus facile dans notre pays de travailler plutôt que de vivre de l'assistance. » Il n'en reste pas moins qu'il est hasardeux de parler de « politiques de *make work pay* » dans le cas français, comme dans bien d'autres Etats membres.

Des régimes d'« activation » en Europe et aux Etats-Unis

Alors que la théorie d'action normative de l'« activation » est acceptée dans une certaine mesure dans beaucoup de pays de l'OCDE, cela n'implique en aucun cas que les politiques d'« activation » soient similaires dans tous. Les spécificités nationales, politiques et idéologiques font obstacle à une conception universalisante des politiques d'« activation ». Cette question, au demeurant, reste l'objet de publications scientifiques nouvelles pour l'interprétation d'un phénomène qui est loin d'être stabilisée.

« Up to now, there is no common definition of activation in the member states of the European Union. It seemed appropriate for our research project to use the term « activation » in a broad sense and understand it as a set of policies/measures/instruments aimed at integrating unemployed social assistance recipients into the labour market and improving their economic and social inclusion. While in some countries activation is focussed on labour market integration, in others, the concept of activation is used in a broader sense of integration policies including economic and social insertion policies » (Hanesch et Balzter, 2001). Observons au passage l'apparition chez ces auteurs d'une autre catégorie mal définie (« social insertion policy »).

On trouve dans la littérature beaucoup de typologies de politiques, voire de *régimes d'activation*. La majeure partie des travaux s'accorde plutôt à reconnaître l'existence de deux types d'« activation ». Heikkilä (1999) oppose une approche « libérale¹⁹ » de l'activation à une approche « punitive ». La première vise à améliorer l'employabilité des chômeurs et des inactifs en leur offrant des opportunités de (re)formation, de meilleures qualifications, de la mobilité, de l'expérience professionnelle, etc. même si ces mesures d'activation sont liées de manière conditionnelle aux prestations. La seconde baptisée « *tightening approach* » tend à réduire l'accès à celles-ci, à réduire les niveaux de remplacement, à restreindre la durée de paiement, etc. Nous avons opposé [Barbier (2002a)], comme nous le disions dans le chapitre I, une approche libérale (correspondant au « modèle libéral de welfare » de l'activation à une approche universaliste. Nous avons convergé sur ce point avec notre collègue danois Torfing (1999) bien ce dernier ait recours à la notion de « *workfare* » que nous considérons comme inappropriée.

Hvinden (2001) oppose deux options de politiques d'activation : le type « dur » qui implique la restriction des conditions d'éligibilité aux droits permettant de bénéficier de l'aide ou de l'assurance sociales ou le recours à la pression financière et/ou aux obligations légales pour réduire le niveau et la durée des allocations ou ; et le type « soft » qui se fonde sur l'introduction d'un droit individuel d'accès aux programmes d'activation, des incitations financières, et l'amélioration de la qualité des services destinés à aider les allocataires de l'aide et de l'assurance sociales (*welfare recipients*) à (re)trouver un emploi. Serrano (2004) oppose de son côté les politiques d'activation qui ont plus recours aux *carrots* « carottes » à celles qui font plus usage de *sticks* « bâtons ». *La littérature est tellement développée que nous ne pouvons être ici exhaustifs.*

Les nombreuses typologies des régimes d'« activation » cadrent imparfaitement avec la typologie des trois types d'Etat-Providence élaborée par Esping-Andersen (1990). On retrouve en général le modèle social-démocrate (pays scandinaves) et le modèle libéral (Etats-Unis et Royaume-Uni), mais le modèle « continental » apparaît peu. La typologie de Esping-Andersen a ainsi été critiquée pour ne pas avoir pris suffisamment en compte les différences

¹⁹ Il faut sans doute entendre ici 'libéral', dans un sens plus américain de « progressiste ».

dans les régimes d'activation (Hanesch et Balzter, 2001). Toutefois, certains auteurs n'écartent pas l'idée d'un modèle continental ; pour notre part, nous avons fait l'hypothèse, depuis quelques années, de son « émergence » C'est précisément l'un des thèmes que nous reprendrons après l'analyse empirique qui fait la base du présent rapport (voir chapitre VII). On peut résumer la différence entre ces deux types d'activation en reprenant les tableaux issus de Barbier (2002a) dont nous retiendrons la terminologie pour ce qui suit.

Tableau 1 - Deux régimes polaires d'activation de la protection sociale [tiré de Barbier (2002a)]

| | Caractéristiques | Régime libéral | Régime social-démocrate universaliste |
|---------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Cohérence sociétale | | | |
| | <i>Système de protection sociale</i> | Libéral | Social démocrate |
| | <i>Valeurs et normes générales</i> | Individualisme, indépendance des personnes sur le marché du travail (<i>self reliance</i>), l'assistance comme « <i>safety net</i> ». | Les exigences de la société et celles des individus doivent être équilibrées, la société a le devoir de fournir des services individualisés à tous les citoyens |
| | <i>Normes justificatrices de l'activation (marché du travail et protection sociale)</i> | L'incitation des individus à travailler est primordiale pour qu'ils ne profitent pas indûment de l'assistance, en devenant dépendants d'elle Approche disciplinaire | Mettre en place un système d'incitations, de sanctions, de services et de conseils pour conclure des contrats pour les assurés et les assistés Approche négociée |
| | <i>Système de relations professionnelles et de droit du travail (flexibilité de l'emploi)</i> | Peu de droit formel du travail, contrats décentralisés, pas ou peu de participation des partenaires sociaux à la gestion de la protection sociale | Flexibilité des contrats de travail, corporatisme et rôle étendu des partenaires sociaux dans la protection sociale (socialisation élevée des risques) |
| ©JCBarbier - CNRS | Régime d'emploi et d'activité | Taux d'emplois élevés, Taux élevé d'inactivité dans certains groupes ; rôle étendu du temps partiel ; inégalités de genre ; emploi public limité | Taux d'activité et d'emploi très élevés ; inégalités de genre limitées ; emploi public important (l'État employeur de dernier ressort) |

Tableau 1(suite) - Deux régimes polaires d'activation

| | Caractéristiques | Régime libéral | Régime social-démocrate universaliste |
|--------------------------------|----------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>Politiques d'activation</i> | <i>Types de politiques, programmes et services</i> | Politiques d'assistance (<i>benefits</i>) connectées au système fiscal (<i>tax credits</i> et <i>in-work benefits</i>) Dispositifs peu développés et ciblés de politiques de l'emploi Stratégie du “ <i>welfare to work</i> ” (de l'assistance au marché du travail) | Politiques de fournitures de services, de prestations assurantielles et d'assistance Dispositifs étendus de politiques de l'emploi Stratégie d'activation universelle (la société pleinement active) |
| | Population visée | Les pauvres, les bénéficiaires de l'assistance généraliste Les « <i>working poor</i> » | Les citoyens Absence de « <i>working poor</i> » |
| | Types de prestations | Prestations forfaitaires basses (faible proportion des salaires du marché) et à durée limitée | Prestations élevées (proportion élevée des salaires de marché) et de longue durée |
| | Nature des droits et obligations | Le bénéficiaire doit se plier aux exigences des services sociaux ; mise en œuvre planifiée et systématique des sanctions. | Engagement réciproque sur un contrat : parcours individualisé d'action à terme Sanctions négociées (marginales) |
| ©JCBarbier - CNRS | <i>Rôle des services publics de l'emploi et des services sociaux</i> | Administration centralisée management public et coopération avec le secteur privé | Combinaison d'administrations publiques centrales et de collectivités territoriales, contrats de clients/fournisseurs, individualisation et gamme de services sociaux et de l'emploi |

De façon complémentaire, on peut aussi penser que cinq niveaux analytiques doivent être distingués dans la comparaison des régimes d'activation.

Il s'agit des caractéristiques du service public de l'emploi, du marché du travail, du système de protection sociale, des valeurs et d'indicateurs économiques et sociaux (*outcomes*). La grille suivante propose une démarche de ce type, qui demanderait à être poursuivie.

Grille complémentaire pour une comparaison des « programmes d'activation » en Europe :

| Angle d'analyse | Modalités |
|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Service Public de l'Emploi | <ul style="list-style-type: none"> • Variété/quantité des services offerts • Qualité des services offerts • Types de « politiques de l'Emploi » • Décentralisation/management |
| Marché du travail | <ul style="list-style-type: none"> • Qualité des Emplois • Rémunération des Emplois • Nature de la régulation du marché du travail (contraintes légales, flexibilité et droit du travail) • Plein emploi |
| Système de Protection Sociale | <ul style="list-style-type: none"> • Générosité des Prestations (niveau relatif) • Eligibilité pour Prestations (universelles etc.) • Mode de Financement • Type et mode de gestion de la protection sociale |
| Valeurs | <ul style="list-style-type: none"> • Valeurs politiques et culturelles • Perceptions du système de protection sociale • Valeurs liées aux Politiques Economiques |
| Indicateurs économiques/sociaux : <i>outcomes</i> | <ul style="list-style-type: none"> • Croissance et Productivité • Compétitivité • Taux de chômage, d'emploi et d'inactivité • Inégalités • Pauvreté |

1.4. L'« activation » comme nouvelle conception de la citoyenneté sociale :

La notion d'activation a été employée dans la littérature également pour désigner le type de comportements « attendus » par la restructuration des systèmes de protection sociale. Elle débouche sur la question des changements tendant à modifier l'équilibre entre « les droits et les devoirs » des citoyens et donc à reformuler la nature du contrat social dans les pays développés. En ce sens, le concept a vocation ainsi à mettre en évidence les changements affectant l'éthique citoyenne dans ces pays (Barbier, 2005d).

Pour certains auteurs, une nouvelle « éthique citoyenne » est à l'œuvre en Europe et aux Etats-Unis. Elle se manifesterait notamment par la nature punitive et coercitive des nouvelles normes censées organiser les rapports entre les citoyens (chômeurs, inactifs, patients et bénéficiaires du système de santé, etc.) et le système de protection sociale. C'est l'approche *universaliste* adoptée par Handler (2003) et par Neil Gilbert (2002). Cette approche fait trop de place au cas américain et dépend, pour l'Europe de matériaux de seconde main.

En outre, les difficultés des systèmes de protection sociale, les taux considérés comme insuffisants, d'activité, et la pauvreté sont attribués selon des proportions variables à des attitudes d'individus soupçonnés « d'abuser » du système de manière irresponsable, pendant que les systèmes ne les « inciteraient » pas à se comporter autrement. C'est ce que, après bien d'autres, Lødemel et Trickey (2001), s'inspirant du débat américain, ont appelé le « point de vue de la dépendance » (*dependency view*) par opposition au « point de vue de l'exclusion sociale » (*social exclusion view*). Alors que le premier point de vue insiste sur les facteurs individuels et culturels de la pauvreté, du chômage et des problèmes rencontrés par les systèmes de protection sociale, le second explique ces phénomènes en termes de causes structurelles liées au processus de désindustrialisation. Adoptant de façon croissante le point de vue de la dépendance, une part des Etats membres de l'Union européenne ont de plus en plus tendance non seulement à diminuer le degré de générosité des systèmes de protection sociale mais encore à prendre des mesures punitives qui contraignent les chômeurs et les inactifs à prendre tout emploi qui se présenterait à eux. Le problème tient au fait que cette littérature privilégie le point de vue américain, pays où l'approche en termes de « dépendance » est née.

Le « *workfare* » serait, selon Lødemel et Trickey (2001), le symbole de cette nouvelle éthique de la citoyenneté. C'est le même sujet que traite Handler (2003). Pour eux, l'« activation » consiste en l'introduction ou le resserrement de programmes obligatoires de *workfare* qui exigent qu'un « travail » soit fourni en « contrepartie » des prestations sociales, ce qui débouche sur un processus de re-marchandisation. Ce qui, de leur point de vue, constitue un changement important dans l'équilibre entre les droits et les devoirs des citoyens vis-à-vis de l'assurance et de l'assistance sociales. Ils reconnaissent toutefois que cette « éthique » ne se diffuse pas uniformément dans tous les pays.

Selon notre terminologie, elle semble plus répandue dans les pays appartenant au modèle « libéral » que dans ceux appartenant au modèle « universaliste » bien qu'elle commence à pénétrer dans ces derniers. Il est cependant indéniable que les pays rattachés au modèle libéral tels le Royaume-Uni et les Etats-Unis ont davantage tendance à recourir à la thèse de la « dépendance » et à des programmes de *workfare* que les pays du modèle universaliste tels la Suède ou le Danemark.

C'est que le terme de *workfare* est très problématique en lui-même (Barbier, 2002b), à cause de sa charge de normativité. La logique libérale comporte une dominante idéologique et pragmatique « punitive » (sanctions, etc.), même si le *workfare* originel américain ne s'identifie pas au *welfare to work* britannique. La variété des types d'« activation », notamment pour la partie des politiques du marché du travail, est tout à fait compatible avec différentes « conceptions de la citoyenneté sociale ». Les recherches de Sylvie Morel insistent à cet égard, de façon très précise sur la différence entre la généalogie de l'insertion et celle des programmes américains (Morel, 2000).

C'est aussi l'analyse à laquelle ont contribué Van Berkel and Møller, en illustrant la diversité idéologique des justifications de l'« activation » (2002).

Certains considèrent les politiques comme des *hybrides* ; c'est le cas de P.K. Madsen qui souligne que le « modèle danois » de flexicurité comporte des éléments libéraux et des éléments nordiques. Comme le souligne Larsen (2001: p.80): « [perceptions of activation policy] as either enabling or coercive are oversimplified and even misleading judgements. The real world of activation policies and projects display both enabling and coercive features ».

A supposer qu'il y ait, en plusieurs endroits, hybridation dans les pratiques, cette dernière reste cependant à documenter précisément par l'enquête de terrain comparative, ce à quoi le présent rapport est consacré. En outre, nous sommes parfaitement informés, avant même cette enquête qu'un type dominant de politique ou des programmes, caractérisant principalement le cas d'un pays donné, est tout à fait compatible avec des types internationaux ou régionaux différents : ceci a été observé empiriquement aussi bien en France dans le cas des politiques d'insertion (Mahé, 2000) qu'au Danemark pour l'activation (Larsen *et al.*, 2001).

1.5. L'« activation » comme « mode de gouvernement » :

A la limite, l'« activation » peut être perçue plus généralement comme un nouveau « mode de gouvernement », c'est à dire comme la combinaison entre (i) un ensemble de représentations et de discours (ii) un ensemble de technologies du pouvoir (politiques) et (iii) une codification du rapport entre gouvernants et gouvernés qui se traduit par une certaine éthique citoyenne. Cette perspective théorique, inspirée de Foucault (Burchell *et al.*, 1991 ; Barry *et al.*, 1996) est parfois liée à des travaux empiriques (cf. Walters, 2000). Comme l'écrit Mitchell Dean (1996 : p.220) : « The object of studies of government is not the subject that is produced by specific governmental or ethical practices. It is the relation between the forms of truth which we have come to know ourselves and the forms of practice by which we seek to shape the conduct of ourselves and others ». Dans la littérature sur l'activation, cette position est rarement présentée.

On est tenté de rapprocher cette problématique de l'analyse en termes de l'« Etat de *workfare* schumpéterien » introduite par Bob Jessop (1993)²⁰. Jessop s'inspire ici d'une interprétation de l'école régulationniste française, qui est loin d'être partagée uniment (voir Barbier et Théret, 2004), c'est le moins qu'on puisse dire.

²⁰ Jessop oppose l'Etat Providence keynésien à l'Etat de *workfare* schumpéterien. Ce dernier serait d'après lui l'incarnation typique de l'Etat dans la période de mondialisation postfordiste. Ses deux principales caractéristiques sont : la priorité accordée à la compétitivité internationale au détriment du plein-emploi et la soumission des politiques sociales aux impératifs économiques.

2. Excursus : Relativité historique de la notion d'«activation»

2.1. Relativité de la notion d' « activation »

Pour illustrer la difficulté de l'usage de la notion, il n'est pas inutile de se livrer à un petit exercice. Nous allons essayer d'isoler quelques dimensions analytiques importantes de la problématique de l'«activation» en prenant le cas de trois pays (A, B, C).

Dans le pays A, il y a un taux de chômage élevé qui est imputé aux contraintes de l'économie internationale. Le régime d'assurances sociales est dans un état embryonnaire. Il existe cependant des dispositifs d'assistance aux pauvres et aux chômeurs. La « philosophie » de l'Etat A est que la priorité doit être accordée à la redistribution par l'emploi plutôt que la redistribution via l'assistance publique. Ainsi, l'assistance dans le pays A n'est –elle apportée aux individus que s'ils démontrent leur volonté de trouver un emploi. Pour cela, l'Etat A prend deux mesures. D'une part, il crée des emplois publics pour les chômeurs. Ces emplois publics sont rémunérés en deçà du taux du marché de sorte à inciter leurs bénéficiaires à prendre tout nouvel emploi qui se présenterait à eux sur le marché du travail. Les chômeurs ne peuvent recevoir d'assistance s'ils refusent de prendre les emplois publics qui leur sont proposés. Les emplois publics sont ainsi conçus pour tester la volonté des chômeurs. D'autre part, l'Etat A crée des « bureaux de la main-d'œuvre » afin de fluidifier le marché du travail, c'est à dire d'encourager l'appariement entre l'offre et la demande de travail et la mobilité du travail.

Tout autre est la situation dans le pays B. B est un pays qui connaît le plein-emploi. Il a un régime d'assurances sociales qui se développe. L'Etat B a pour orientation de concilier efficacité et justice sociale. Concrètement, cela signifie que l'Etat B est attaché aux objectifs de plein-emploi des facteurs de production, de croissance de la productivité et de réduction des inégalités sociales. L'Etat B a conscience que ces objectifs sont souvent contradictoires. Très volontariste, il est persuadé qu'on peut parvenir à une maîtrise rationnelle des tendances cycliques du capitalisme. L'Etat B prend trois mesures.

Il adopte une politique de revenus afin de corriger les inégalités de salaires. Les salaires des moins qualifiés sont augmentés parallèlement à une modération des salaires des plus qualifiés. En outre, tous les travailleurs ayant les mêmes qualifications reçoivent le même salaire quelle que soit la branche d'activité ou l'entreprise. Ce qui conduit d'une part à restructurer ou à mettre en faillite les entreprises peu profitables et d'autre part à encourager l'investissement et l'emploi dans les entreprises profitables.

Ensuite, l'Etat B décide de ne pas faire de politiques de demande soutenue parce que cela risquerait d'alimenter une spirale inflationniste étant donné que son pays connaît le plein-emploi. En outre, comme B est très ouvert, l'inflation est une menace grave à sa croissance et sans croissance, il n'est pas possible selon l'Etat B de réduire les inégalités sociales. Pour l'Etat B, il faut donc concilier un niveau bas d'inflation avec un niveau bas de chômage. Ce qui est apparemment impossible dans le cadre keynésien. En outre, l'Etat B pense qu'il n'a pas intérêt à creuser son déficit budgétaire parce qu'au contraire, il doit toujours dégager un excédent budgétaire qui lui permette de soutenir l'investissement en cas de choc et de financer les dépenses sociales.

Enfin, conscient du fait que sa politique de revenus génère inévitablement du chômage frictionnel et structurel et que la relance de la croissance par la demande risque plus d'aggraver le problème du chômage que de le résoudre, l'Etat B décide de s'en remettre à des

politiques actives du marché du travail auxquelles certains partis conservateurs se sont longtemps opposés. Ces politiques consistent (i) en l'octroi d'opportunités de reconversion professionnelle et géographique aux travailleurs ; (ii) en l'octroi de subsides temporaires à des régions, employeurs ou travailleurs pénalisés par le changement structurel lié à la politique de revenus ; (iii) en l'amélioration de la capacité d'appariement par le service public de l'emploi de l'offre et la demande de travail. Pour l'Etat B, les politiques actives du marché du travail ont vocation à atteindre le plein-emploi, accélérer le changement structurel, empêcher les dérives inflationnistes dues aux goulets d'étranglement, faciliter la politique de revenus, réduire les inégalités sociales (en favorisant l'intégration sur le marché du travail des femmes et des personnes handicapées) et modifier la structure du revenu national en faveur de la force de travail de sorte à accroître son pouvoir de négociation. Les politiques actives du marché du travail sont également un instrument complémentaire de la politique de revenus et de la politique macro-économique.

Un dernier élément important à souligner dans le cas du pays B est que le chômage est non seulement résiduel mais encore il est perçu comme un problème d'ordre macro-économique. La cause du chômage n'était pas recherchée du côté de la morale des individus ou de leurs incitations.

Dans le pays C, le système de protection sociale est relativement développé. Mais, comme le chômage est élevé, les dépenses sociales sont tout aussi élevées et cela suscite des craintes quant à la viabilité du système de protection sociale. A la différence de l'Etat B, l'Etat C n'a pas le plein-emploi pour objectif primordial même s'il le voulait. Il ne suit pas non plus un raisonnement keynésien. Pour lui, il n'est pas question de relancer la demande pour faire repartir la croissance et réduire le chômage. Certaines théories lui enseignent en effet que la relance par la demande au mieux ne change rien du tout du fait des « anticipations rationnelles » des agents économiques et au pire crée de l'inflation sans pour autant résoudre le chômage. De fait, la solution résiderait selon lui dans les politiques d'offre. Cela signifie que l'Etat C n'impute pas son niveau élevé de chômage à des problèmes de demande mais à des problèmes d'« incitations » : d'un côté, les chômeurs et les inactifs ne sont pas assez « incités » à prendre un nouvel emploi parce que le système fiscal et le système de protection sociale créent des incitations à la « dépendance » ; de l'autre, les entreprises ne sont pas assez incitées par le système fiscal, le système de protection sociale et la législation sur l'emploi parce qu'ils renchérissent le prix relatif du travail, notamment du travail non qualifié. Dès lors, la rationalité les oblige à « substituer » du capital au travail. Avec une telle représentation du monde (qui suppose la croyance en une élasticité de substitution forte entre capital et travail et l'adhésion à la théorie économique néoclassique des prix), l'Etat C préconise l'adoption de politiques actives par opposition aux politiques passives. L'objectif de ces politiques actives est d'augmenter les taux d'activité des individus de A. Les instruments privilégiés sont (i) la formation ; (ii) le suivi des chômeurs et des inactifs dans leur démarche pour (re)trouver un emploi ; (iii) le durcissement des conditions d'accès aux allocations de l'assurance sociale et de l'assistance sociale (iv) la réduction des charges sociales qui pèsent sur le travail non qualifié et l'octroi de subsides aux entreprises ; (v) la création d'emplois publics ; (vi) la modification de la structure du financement des dépenses sociales qui sont de plus en plus financées par l'impôt (vii) la réduction des prélèvements fiscaux opérés sur les basses tranches de salaires. Les politiques actives du marché du travail dans C ont pour ambition de favoriser le retour au plein-emploi, de réduire la pauvreté et d'augmenter les revenus du travail. Cependant, à la différence de B, elles semblent plus constituer un substitut qu'un complément à la politique macro-économique. Elles semblent constituer en outre un substitut à la politique sociale ou du moins une restructuration de la politique sociale.

Ces trois pays A, B et C représentent schématiquement : la Suède des années 20/30 (Wadensjö, 2001), la Suède des années 50/80 (Barbier, 2004c) et l'Europe des années 90 à aujourd'hui en général, l'Europe continentale en particulier.

2.2. Des contextes différents :

Dans les trois cas, il est possible de parler d'« activation ».

Dans le premier, les emplois publics peuvent être considérés comme une mesure d'« activation ». Dans le second, il est difficile de qualifier des politiques éponymes (politiques actives du marché du travail) autrement que de mesures actives.

Dans le troisième, nous avons vu qu'on parle désormais d'activation, au sens contemporain du terme.

Il ressort de ces trois exemples que, s'il existe des mesures que l'on a pu considérer ou que l'on peut aujourd'hui considérer comme « actives », le contexte historique ainsi que le cadre théorico-idéologique dans lesquels elle s'insèrent sont radicalement différents.

L'« activation » dans les trois cas correspond à des histoires différentes : chômage de masse et assurances sociales embryonnaires (premier cas) ; plein-emploi et développement du système de protection sociale (deuxième cas) ; chômage élevé et « crise » du système de protection sociale (troisième cas). L'importance du contexte théorique et idéologique est également fondamentale pour la compréhension de la spécificité des trois cas présentés. Le gouvernement suédois était conservateur dans les années 20 et il était contemporain de l'influence intellectuelle du marxisme. Dans les années 50 jusqu'à la fin des années 70, les gouvernements suédois étaient sociaux-démocrates et étaient inspirés par un « keynésianisme modifié » (cf. Meidner, 1993), la gauche politique et syndicale ayant rompu avec le marxisme qui continuait d'inspirer ailleurs.

A un certain degré de généralité, en Europe, dans les années 90, le paradigme « monétariste » pour parler comme Hall ou le « néo-libéralisme gestionnaire », pour parler comme Jobert, sont devenus des référentiels économiques privilégiés par les gouvernements, quelle que soit leur couleur politique, voire quel que soit leur pays.

2.3. « Activation » ancienne, « activation » nouvelle²¹

S'agissant de l'« activation » comme programme politique, les travaux sont nombreux à signaler que les politiques actives du marché du travail viennent des pays sociaux-démocrates scandinaves, de la Suède en particulier où elles sont apparues dans les années 50. L'activation, ainsi entendue, n'est donc pas une nouveauté.

Comme l'écrit Barbier (2004a), « in the Scandinavian countries, as well as in Germany or Austria for instance, an important part of social policy has long been devoted to vocational training, an active policy tool *par excellence* ». Toutefois, si des outils tels que la formation, aujourd'hui perçus comme des instruments d'activation, existent depuis belle lurette, cela n'implique pas que de tels outils aient été perçus auparavant de la même manière qu'on les perçoit aujourd'hui. Avait-on à l'époque en Allemagne ou en Suède exprimé le problème de la formation en relation avec le problème des systèmes de '*tax and benefits*', des 'trappes à inactivité' ou du 'make work pay'? Certainement pas.

²¹ Voir en écho, les développements sur le cas allemand dans le chapitre IV du présent rapport.

Par conséquent, ce ne sont pas tant les outils qui sont nouveaux que le cadre conceptuel dans lequel ils ont été pensés. Ce constat est également valable pour l'«activation» vue comme une nouvelle éthique de la citoyenneté. En revanche, on peut raisonnablement penser que la problématique du « *make work pay* » est une réelle nouveauté.

Au total, la nouveauté idéologique décrite par le concept d'activation, c'est l'émergence, dans le contexte de restructuration des économies capitalistes avancées, d'un relatif consensus autour d'un nouveau cadre interprétatif qui refaçonne l'équilibre entre les droits et les devoirs des citoyens et qui donne à certains instruments auparavant utilisés d'une manière différente la tâche de réduire le chômage, la pauvreté et les inégalités, d'augmenter les taux d'activité et la productivité du travail et de trouver des solutions à la crise que rencontrent depuis quelques temps les systèmes de protection sociale.

2.4. Convergence ou divergence ?

Si l'« activation » est perçue comme une tendance à la restructuration des systèmes de protection sociale en Europe et aux Etats-Unis, il est clair qu'il y a convergence. Si l'«activation» est perçue comme un nouveau cadre paradigmatique, on peut également affirmer (Barbier et Sylla, 2001) qu'il y a une certaine convergence bien que ce constat mérite d'être qualifié suivant les pays. S'il s'agit de l'«activation» comme programme d'action politique, il n'y a pas de convergence. Les spécificités nationales restent très marquées en dépit du partage d'un paradigme commun. Nous avons souligné plus haut ce point lorsque nous avons distingué les deux types de régimes d'«activation». S'il est fait référence à l'«activation» comme nouvelle éthique de la citoyenneté, la réponse n'est pas définitivement tranchée. Il y a une tendance « workfariste » ou « punitive » à l'œuvre dans nombre de pays de l'OCDE mais elle n'a pas suffi pour l'instant à radicalement remettre en question la nature du contrat social dans ces pays. Il est patent qu'on peut même repérer une variété de tendances dans un même pays (Larsen *et al.*, 2001 ; Mahé, 2002).

On peut aussi raisonner sur cette question en termes de *niveaux de généralité* (Barbier, 2005b). La démarche rencontre celle de R. Boyer, quand il analyse la diversité des capitalismes, et souligne que des transformations communes (financiarisation, bouleversements politiques, etc..) sont compatibles avec le maintien d'institutions nationales, dont la diversité ne se réduit pas²².

2.5. L'évolution de « l'activation » dans les lignes directrices de la SEE :

Depuis le sommet d'Essen en 1994, la Commission Européenne a toujours fait des politiques actives une composante clé de sa conception de la Stratégie Européenne de l'Emploi (Barbier et Sylla, 2001). Pourtant, la problématique de l'«activation» n'a émergé que progressivement dans les lignes directrices. Le terme lui-même n'apparaît qu'en 2000 bien que l'on trouve des termes comme « passer des mesures actives aux mesures passives » dans les lignes directrices des deux années précédentes.

11 parmi les 19 lignes directrices de 1998 peuvent être rangées dans la problématique de l'« activation » prise au sens général (LD 1,2,3,7,8,9,11,12,15,18,19). On parle en effet de « passer des mesures passives à des mesures actives » (LD3), de « rendre le système fiscal plus favorable à l'emploi », de « soutenir la capacité d'adaptation des entreprises » (LD15),

²² Pour une mise à jour de son analyse, voir « Les quatre grands modèles de capitalisme » dans *La Revue socialiste*, n° 19, avril 2005.

de « faciliter la réintégration dans la vie active », de « favoriser l'intégration des personnes handicapées dans la vie active » (LD 19). La ligne directrice 3 est sans doute révélatrice du fait que l'idée d'activation n'était pas encore si claire dans les esprits. Le passage des mesures passives aux mesures actives suppose que « les *systèmes d'indemnisation et de formation* – là où cela s'avère nécessaire – doivent être revus et adaptés afin de promouvoir activement la capacité d'insertion professionnelle et d'inciter réellement les chômeurs à chercher et à accepter un emploi ou une formation ». D'un côté, le lien entre systèmes d'indemnisation et système d'imposition n'était pas encore fait. De l'autre, ces réformes ne sont pas directement mises en relation avec la demande de travail.

Dans les lignes directrices de 1999, on commence à parler de « systèmes d'indemnisation, d'imposition et de formation » au lieu de « systèmes d'indemnisation et de formation » comme auparavant (LD3 et 4). La LD 4 stipule que chaque Etat membre « examinera et le cas échéant, réorientera ses systèmes d'indemnisation et d'imposition, de manière à inciter les chômeurs ou les inactifs à chercher et à saisir les possibilités d'emploi ou à renforcer leur capacité d'insertion professionnelle, et les employeurs à créer de nouveaux emplois[...] ». La LD 9 concerne l'intégration sur le marché du travail des « personnes handicapées, des minorités ethniques et d'autres groupes et personnes susceptibles d'être défavorisés ». Elle s'inscrit cependant plus dans une logique de lutte contre la discrimination que dans une logique d'activation.

Le terme d'activation apparaît en 2000 dans les LD 1 et 2, (s'attaquer au chômage des jeunes et prévenir le chômage de longue durée), il est écrit que « les Etats membres devraient continuer de moderniser leurs services publics de l'emploi afin qu'ils puissent appliquer avec la plus grande efficacité la stratégie de prévention et d'activation ». Auparavant, ces deux lignes directrices étaient considérées comme relevant du domaine de la prévention. En 2000, la prévention est articulée à l'« activation », laquelle ravit la vedette à l'insertion.

Le raisonnement en termes d'activation est de plus en plus prononcé dans les lignes directrices en 2001. La LD 2 parle de la promotion d'une approche plus favorable à l'emploi et d'une réduction des « pièges de la pauvreté » par le biais d'un passage en revue des « systèmes d'allocations, d'imposition et de formation ». La LD 3 parle de la mise au point d'une politique de prolongation de la vie active des travailleurs âgés. Cette politique passerait par la révision des « systèmes d'imposition et d'allocation afin d'atténuer les effets dissuasifs et de faire en sorte qu'il soit plus attrayant pour les travailleurs âgés de continuer à participer au marché du travail ». C'est la problématique du « *make work pay* » qui signe son entrée solennelle dans les lignes directrices. La ligne directrice 6 parle de politiques actives destinées à développer la capacité de placement des services de l'emploi, à prévenir et à supprimer les goulots d'étranglement.

Il n'y a pas eu d'évolution notable dans les lignes directrices en 2002. Par contre, dans les lignes directrices de 2003, on parle de « mesures actives et préventives en faveur des chômeurs et des inactifs » (LD1), d'« augmenter l'offre de main-d'œuvre et de promouvoir le vieillissement actif » (LD 4). Le raisonnement en termes d'activation apparaît avec force dans la LD 8 (« rendre l'emploi financièrement plus attrayant grâce à des incitations »). Cette ligne directrice stipule que les Etats membres devront réformer leurs « systèmes d'imposition et d'indemnisation ainsi que leur interaction, afin d'éliminer les pièges du chômage, de la pauvreté et de l'inactivité et d'encourager la participation au monde professionnel des femmes, des travailleurs peu qualifiés, des travailleurs âgés, des personnes souffrant d'un handicap et des personnes extrêmement marginalisées ». Ils devront également « examiner le

taux de remplacement et la durée des prestations.... » et procéder à une « réduction significative des taux marginaux d'imposition effectifs ».

Schématiquement, la problématique de l'activation est passée dans le cadre des lignes directrices d'une phase où l'accent était mis essentiellement sur les politiques actives du marché du travail (1998-2000) à une phase où la question de « rendre le travail rémunérateur » a commencé à être abordée plus explicitement et plus en détail (2000-2003).

**III - L'activation de la protection sociale au Danemark,
une enquête (1998-2005)**

Après l'examen du contexte institutionnel encore relativement mal connu en France (1), on examinera successivement les politiques d'activation au sens de la ligne directrice n°1 de la SEE (2) ; on analysera ensuite la façon dont le slogan « rendre le travail rémunérateur » trouve sa traduction dans le cas danois, au regard de la ligne directrice n° 8 de la SEE (3).

I – Eléments pertinents du contexte des politiques d'activation²³

I-1- L'engouement français en perspective comparative²⁴

La mode du prétendu « modèle danois » a saisi la France pendant toute l'année 2004 et tout au long de l'année 2005 : elle a encore resurgi lors de la nomination du gouvernement après le référendum sur l'Europe en juin. La presse et les médias de début juin bruissaient de la « folie danoise ».

I-1-1 Le Danemark à l'heure française

En septembre 2004, le ministre du travail Jean-Louis Borloo inscrivait une référence très explicite dans son plan de cohésion sociale : « La 'flex-sécurité' danoise constitue une source d'inspiration privilégiée pour mettre en place des solutions novatrices » (Document du ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale, « Plan de cohésion sociale », p. 9, chapitre 1, 2004). En octobre, le ministre délégué aux relations du travail, Gérard Larcher, était reçu à Copenhague par les syndicats et le patronat danois. Dans le débat parlementaire à propos de la « loi de programmation de cohésion sociale », il s'appuyait à plusieurs reprises sur l'exemple danois²⁵. Peu de temps auparavant, le rapport dit « Camdessus » faisait l'éloge du Danemark, parmi d'autres pays²⁶. Peu après, une mission parlementaire, conduite par M. Méhaignerie, produisait un rapport d'une trentaine de pages²⁷.

Un plus récent exemple est celui du rapport dû à P. Cahuc et F. Kramarz (2004), « De la précarité à la mobilité, vers une sécurité sociale professionnelle ». Ce n'est pas tant dans la lettre elle-même de ce dernier texte que dans la présentation que les auteurs en firent, que le Danemark fut invoqué, présentation au demeurant largement reprise dans la presse. Les auteurs justifient cependant les propositions faites au premier ministre par le fait que des réformes, selon eux analogues, ont été mises en œuvre depuis dix ans dans d'autres pays²⁸, au

²³ La présente rédaction s'appuie notamment sur une documentation en langue danoise (voir références) ; une partie de cette littérature a été traduite par les soins de Mme M. Gerlach-Nielsen : qu'elle en soit remerciée.

²⁴ Voir aussi Barbier 2005i et 2005h.

²⁵ Le ministre a notamment déclaré au Sénat, lors du vote de la loi de programmation de cohésion sociale, à la séance du 2.11.2004 (texte sur le site web du Sénat) : « Au Danemark, depuis 1896, les partenaires sociaux dialoguent sans s'invectiver mutuellement. Le dialogue social est aussi la priorité que notre gouvernement veut mettre en œuvre. Il n'est pas question d'opposer les uns et les autres dans une forme de lutte des classes permanente, il s'agit de travailler au service d'une conception équilibrée de la société ». « Nous évoquons tout à l'heure l'exemple du Danemark : dans ce pays, le parcours de retour vers l'emploi de 60 % des hommes et des femmes le plus éloignés de l'emploi s'effectue directement dans des entreprises du secteur marchand. » (idem).

²⁶ « D'autres l'ont fait », exemples de la Suède, du Royaume Uni, du Canada et du Danemark (p. 43-48, rapport dit Camdessus, « Le sursaut, vers une nouvelle croissance pour la France », 2004).

²⁷ Rapport d'information sur le marché de l'emploi au Danemark, N° 1913, Assemblée Nationale, 9-11-2004.

²⁸ « Il faut trouver une voie permettant de concilier un impératif d'équité, donnant les meilleures conditions possibles pour les plus démunis, avec un impératif d'efficacité qui est la seule manière d'assurer la viabilité financière de tout système assurantiel. Ce sont de tels impératifs qui ont guidé les réformes des systèmes

premier plan desquels le Danemark, mais aussi, pêle-mêle²⁹, les Pays Bas, l'Australie, etc.. (sur ce point voir les contributions réunies par Sol et Westerveld (2005)).

En 2005, la fondation Jean Jaurès du parti socialiste publiait pour sa part un long document intitulé « Crise de l'emploi, malaise au travail », sous la signature d'Elizabeth Guigou (note n° 45, février) dont l'avant-propos écrit « le modèle danois est là pour nous montrer qu'on peut à la fois, privilégier la sortie du chômage et la sortie de la pauvreté, mais à un certain nombre de conditions souvent passées sous silence : un dialogue social intense, des syndicats forts, ainsi que des politiques publiques axées sur la formation continue et le suivi personnalisé des demandeurs d'emploi et dotées de moyens considérables, impliquant un taux de prélèvement obligatoire beaucoup plus élevé qu'en France » (p. 9). *Le Monde*, pour sa part, a consacré un numéro de son supplément Economie au Danemark, le 25 janvier 2005.

L'intérêt médiatique s'est remis à croître en juin 2005 et pendant l'été 2005, dans la grande presse³⁰.

I-1-2 L'analyse étrangère de l'exemple danois

Il faut attribuer à l'OCDE, en 1995, la paternité d'un éloge pionnier des stratégies danoises : le premier rapport de suivi de la « Jobs Strategy » loue le système d'*aktivering* (activation) et l'introduction du *handlingsplan* (plan d'action) pour les chômeurs (p. 125). L'organisme international est constant puisque dans son *Perspectives de l'emploi* de 2004, il fait l'éloge du « triangle d'or » de la réussite supposée du Danemark (générosité des prestations, flexibilité du marché du travail et politiques actives de l'emploi) (juillet 2004, p.108-109) (non sans remarquer qu'il est coûteux du point de vue des dépenses publiques).

Mais l'une des réflexions les plus approfondies sur l'exemple danois vient de la Scandinavie elle-même. Pilote de la réflexion autour de la construction d'une stratégie européenne pour l'emploi, au sein de l'organisation scandinave SAMAK (Barbier, 2004c), Allan Larsson, ancien ministre des finances suédois, puis directeur général de la DG Emploi de la Commission européenne, fit en 1999 une communication au Wissenschaftszentrum de Berlin (WZB), intitulée « *What can we learn from Denmark ?* », dans laquelle il combattait l'idée que de basses prestations d'indemnisation chômage favorisaient la recherche d'emploi : l'inverse était empiriquement observé au Danemark (et en Suède) (Larsson, 1999). Il est intéressant de rappeler aujourd'hui les principales conclusions de son analyse. Celui-ci plaide, en substance, en faveur de ce qui deviendra la théorie *initiale* de la coordination européenne : le « social » est un facteur qui appartient pleinement à la croissance économique et la sécurité

d'indemnisation du chômage et des services publics de l'emploi menées depuis une décennie dans plusieurs pays de l'OCDE, et notamment aux Pays Bas, au Danemark, au Royaume-Uni en Australie et en Allemagne » (ch. 2, p. 40, rapport, 2.12.2004, P. Cahuc et F. Kramarz). Trois pistes sont d'abord envisagées : la création d'un guichet unique pour assurer une réelle prise en charge des chômeurs, améliorer les prestations en rémunérant des opérateurs externes, donner plus de droits aux demandeurs d'emploi pour qu'ils s'engagent dans un engagement mutuel crédible (ibid., p. 40).

²⁹ On n'aura pas le temps ici d'aborder la question des autres pays. Pour ce qui est des réformes dites « d'activation », nous renvoyons à nos propres travaux ; pour la question particulière de la réforme des services publics de l'emploi, les modèles sont d'une extrême variété et répondent à des principes parfois opposés (voir sur ce sujet, (2005), l'ouvrage coordonné par Els Sol et M. Westerveld sur le « contractualisme » dans les services publics de l'emploi en Europe et notre chapitre sur la France. Il est, de ce point de vue, erroné (ou superficiel) de mettre l'Australie et le Danemark dans une même catégorie de réformes (voir sur ce point, dans le même ouvrage, la contribution de Ludo Struyven).

³⁰ Voir la Tribune (23.8), Le Monde (13.8), Le Canard enchaîné (17.8), notamment. Syndicalisme Hebdo (CFDT) contient un dossier d'enquête dans son numéro de septembre 2005.

et le bien être sont à la fois des objectifs économiques et des objectifs sociaux. Pour l'essentiel, les remarques de Larsson sont toujours vérifiées aujourd'hui.

I-1-3 Allan Larsson sur le Danemark (1999)

“As Denmark has the highest share of social protection, 10.5%³¹, and the smallest share of the working age population out of work, 22.5%³², Denmark combines the most successful employment policy with the most powerful redistribution system among all the Member States. This is confirmed by comparisons of income distribution in the Member States, where Denmark has the lowest degree of people living below the poverty line (households below 50 % of average income).”

“Denmark combines this strength of employment in the business sector with strong employment in communal services (education, health, social services, recreational services, public administration), stronger than any other Member State. In 1997, the average in the EU was 18% of the working age population. Denmark, however, recorded 26%” (p.3).

“There is no single measure behind Danish labour market improvements, but a range of measures, well co-ordinated, a continued development of all available instruments (p. 3).”

“The three messages I want to finish with are shared by all the best performing Member States of the EU. They are, perhaps, the most important lessons of all for the development of employment policy:

-The first is that developing systems which enable as much as possible of the working age population to contribute and to earn is not only good for social cohesion, it is good for public finances.

-The second is that good public services and a strong business sector are mutually supportive, in terms of reducing unemployment and in terms of raising employment levels.

-The third is that strong social partnership is central to the essential process of modernisation of Europe's workplaces and workforces.” (p.10).

I-1-4 Le transfert simple impossible

Au-delà des effets de mode, on peut comprendre que le prétendu « modèle danois » soit l'objet de tant d'attention en France, au moment où la question du chômage de masse resurgit après la courte embellie de 1997-2001. Il est opportunément saisi par le discours politique, dans un pays dont l'électorat est foncièrement hostile à l'idée d'un « modèle libéral » à la britannique, que l'immense majorité du spectre des partis politiques utilise comme repoussoir, comme cela a encore été pleinement démontré dans la campagne pour le référendum à propos du traité constitutionnel en France.

L'analyse des politiques publiques, de même que la recherche à propos de la dynamique et de l'histoire des systèmes de protection sociale enseigne depuis longtemps l'impossibilité de principe de transferts simples de pays à pays ou de système à système.

³¹ Il s'agissait de la part du PIB consacrée aux dépenses de protection sociale pour les personnes d'âge actif, incluant les dépenses pour l'emploi et les prestations (à l'époque, la France était autour de la moitié, à 5,4%).

³² Ce chiffre s'établit à 23,1% en 1999 si l'on suit la méthodologie OCDE (*Perspectives de l'emploi*, 2003) contre 24,2% pour la France (chapitre 4, p. 175). Bien évidemment, la différence ne vient pas seulement des taux d'emploi, mais aussi, en proportion encore plus grande, de la proportion de population qui n'est ni en emploi, ni couverte par une prestation (voir plus loin le tableau comparatif, tiré des données de l'OCDE).

Pourtant, comme nous allons le montrer, des leçons adéquates peuvent très certainement être tirées de l'analyse approfondie du cas danois. Si des leçons peuvent être tirées, elles doivent se poser prioritairement la question des conditions du *passage d'une situation actuelle à une situation future*.

II-2 Contexte macro-économique

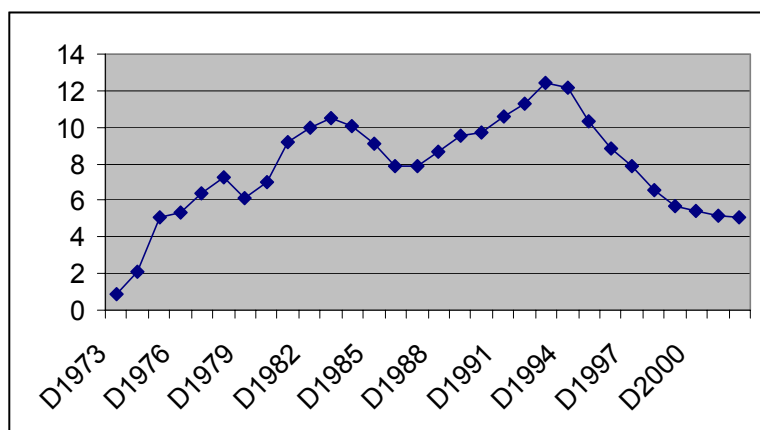
La présente recherche ne s'est pas attachée, spécifiquement, à l'analyse du contexte macro-économique, au rôle des politiques macro-économiques menées depuis les années 90, à l'insertion spécifique du Danemark dans la division internationale du travail, aux caractéristiques structurelles de son économie (structure de sa production, commerce international, tissu industriel, caractéristiques des entreprises, etc.).

La littérature économique comparative démontre de façon convaincante que ces facteurs sont essentiels pour expliquer pleinement les « performances » de tel ou tel pays. Nous considérons comme acquis ces éléments (voir, notamment, Fitoussi et Passet, 2000).

De l'ordre de 5% au en 1975, le chômage au Danemark n'a depuis lors retrouvé ce niveau qu'à la fin des années 90. Entre-temps le chômage a continué à augmenter, atteignant 10% en 1982, 9,5% en 1989 et un pic à 12,4% en 1993 (cf. graphique 1). Entre 1994 et 1999, le Danemark a ramené son taux de chômage de 12,3% à 5,7% soit une baisse d'environ sept points (5,1% en 2002 : Laborsta, BIT). Pendant, la même période près de 140 000 nouveaux emplois à plein-temps ont été créés (Bredgaard, 2001). Cette performance économique a été qualifiée de « miracle danois ». Mieux, le Danemark est devenu le pays de l'Union Européenne ayant le taux d'activité le plus élevé, le taux d'emploi le plus élevé, le taux de pauvreté le plus bas et le niveau d'inégalités de revenus le plus bas (Barbier, 2004c). En bref, le Danemark est devenu une *success story* de l'Union et l'un des modèles normatifs de l'OCDE et de la Commission Européenne. La question qui se pose bien évidemment est de savoir dans quelle mesure les stratégies d'activation ont été responsables de ce miracle danois.

Globalement, la situation est restée stable depuis cette époque : le taux de chômage, par exemple, de 5,6% en 2003 (*Employment in Europe*, 2004) avait cependant légèrement crû en 2005, autour de 6%.

Graphique 1 : Evolution du taux de chômage 1973-2002 au Danemark :



Source : BIT, Laborsta

Nous ne soulignerons que deux faits essentiels : (1) tous les analystes danois notent qu'en 1993-94, le gouvernement danois a décidé d'une politique budgétaire expansive (Jørgensen, 2002 ; Madsen, 2004, p. 7-10³³) ; en 1994, par exemple, la consommation privée a crû de 7% en termes réels. Madsen souligne l'importance de la *coïncidence vertueuse* entre la phase d'expansion et les réformes du marché du travail ; (2) depuis cette époque, le Danemark a poursuivi une politique budgétaire équilibrée et tout à fait « orthodoxe » vis-à-vis des prescriptions du pacte de stabilité et de croissance³⁴, la couronne danoise, comme la couronne suédoise étant toutes deux arrimées à l'euro, bien qu'en étant théoriquement indépendantes (excédent budgétaire dans les années 2000, prévu à 2,1 et 2,6% en 2005 et 2006 ; dette publique en diminution, passant de 44, 7% en 2003 à une prévision de 38,2% du PIB en 2006).

I-3 Le rôle des partenaires sociaux : un consensus conflictuel

Dans l'ouvrage qu'il a dirigé, Henning Jørgensen (2002) a théorisé la logique du système danois de relations professionnelles, et, au-delà, le rôle et la place des partenaires sociaux, comme celle d'un « consensus conflictuel » dont l'établissement s'origine dans le « compromis de Septembre » [*september forliget*] en 1899. Ce compromis a, depuis cette époque, perduré ; il est devenu, comme l'explique Jørgensen, un élément clef du paysage social danois.

Deux remarques sont nécessaires ici : pour ce qui concerne la présente investigation, les partenaires sociaux jouent encore aujourd'hui un rôle clé dans le domaine que nous explorons ; ils interviennent à divers niveaux :

³³ Version draft de Madsen P.K., 2006 (forthcoming) « How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state », in J.L. Campbell, J.A. Hall et O.K. Pedersen eds, *The State of Denmark: Small States, Corporatism and the Varieties of Capitalism*, Montreal: McGill University Press.

³⁴ Eléments tirés des évaluations des services de la DG Economie et Finances, voir sur son site les rapports sur les Etats membres (p. 202 et suivantes pour le Danemark) : http://europa.eu.int/comm/economy_finance/publications/european_economy/2005/ee305part5en.pdf

- ils agissent pour que les programmes d'emploi ne soient pas en contradiction avec la négociation sociale d'ensemble sur les salaires et les conditions de travail (ce qu'ils ne font pas, ou peu, en France, de fait) ;
- les syndicats (seuls) gèrent les fonds de l'assurance chômage, qui sont une trentaine et organisés sur une base professionnelle (deux caisses de chômage sont plutôt réservées aux travailleurs indépendants, mais les caisses sont désormais à affiliation ouverte) (voir encadré) ;
- les syndicats agissent en acteurs politiques, notamment avec le concours du parti social-démocrate ; les chercheurs en science politique danois sont d'accord pour considérer que leur rôle a cependant diminué depuis les années 90 au profit de la technocratie (Jørgensen, 2002 ; Bredgaard *et al.*, 2005).
- Il y a, dans les milieux syndicaux et dans les partis de gauche la crainte que les réformes en cours des collectivités locales ne fassent sérieusement reculer l'influence syndicale (voir *Strukturreform*, ci-après).

Le système de l'assurance chômage³⁵

L'assuré a droit aux indemnités quand il est affilié à une caisse et qu'il remplit les conditions d'éligibilité aux indemnités (*dagpenge*). S'il n'a pas droit aux indemnités, c'est l'assistance qui prend le relais. L'assurance-chômage a des racines qui remontent au commencement du siècle dernier.

Le système des indemnités journalières est administré par environ 33 caisses de chômage reconnues par l'Etat. L'importance des caisses de chômage varie de 8.000 à plus de 300.000 membres. Elles sont, le plus souvent, liées à un syndicat lié lui-même à une catégorie professionnelle. Par exemple le syndicat des fonctionnaires et celui de la métallurgie ont des caisses de chômage différentes. 2 caisses de chômage sont réservées aux travailleurs indépendants qui, dans certaines conditions, peuvent recevoir des indemnités. L'accès des travailleurs indépendants au système des allocations fut ouvert en 1976. Depuis 2002, toutes les caisses de chômage ont la possibilité d'assurer tant les salariés que les travailleurs indépendants de même qu'on n'exige plus une délimitation professionnelle (par métiers) du domaine de la caisse. Les caisses de chômage sont en principe des associations indépendantes privées mais leurs objectifs et leur réglementation administrative sont définis par la législation avec une grande précision.

Le nombre des assurés contre le chômage a fortement augmenté depuis le milieu des années 70 mais s'est stabilisé dans les dix dernières années. L'augmentation a été particulièrement élevée pour les femmes. Aujourd'hui environ 2 millions de salariés sont assurés contre le chômage, ce qui correspond à environ $\frac{3}{4}$ des salariés. S'y ajoutent un peu moins de 190.000 membres qui sont des travailleurs indépendants.

Il faut considérer l'importante augmentation du nombre des assurés à la lumière du risque augmenté de chômage depuis les années 70. Il s'agit donc, en grande partie, de groupes qui n'avaient pas auparavant de grands risques de chômage, par exemple les employés des services. L'introduction, en 1979, du dispositif de la préretraite a aussi rendu l'assurance du chômage intéressante pour de nouveaux groupes [*l'efterløn*, voir plus loin].

Les groupes non assurés se trouvent notamment parmi ceux qui sont peu exposés au chômage ou qui ont un lien au marché du travail si vague qu'ils ne souhaitent ni ne peuvent obtenir des indemnités. Le premier groupe comprend des cadres ou des fonctionnaires, alors que l'autre groupe comprend, entre autres, des jeunes qui ont des emplois à durée limitée combinés à leur formation.

Affiliation aux caisses

Pour devenir membre d'une caisse de chômage il faut être résident au Danemark, avoir entre 18 et 65 ans et être en mesure de prouver qu'on relève du domaine du marché du travail couvert par les Caisses (*A-kasser*). Cette règle générale peut être satisfaite par au moins 300 heures d'emploi dans le domaine professionnel de la Caisse ou par une formation qualifiante menée à son terme, d'une durée d'au moins 18 mois, et correspondant au

³⁵ Cet encadré s'inspire directement de Thomas Mølsted Jørgensen et Claus Damtoft Pedersen, 2004, *Arbejdsmarkedspolitik*, København: Handelshøjskolens Forlag (7. udgave).

domaine professionnel de la Caisse. Pour les Caisses de chômage qui ont opté pour une non appartenance professionnelle on n'exige évidemment pas que l'emploi soit professionnellement délimité.

Droit aux indemnités journalières [dagpenge]

L'affiliation à une caisse de chômage ne donne pas automatiquement droit aux indemnités. Pour y avoir droit, il faut être affilié depuis au moins un an, travailler et être disponible sur le marché du travail. D'où la règle de 52 semaines (« l'exigence d'activité ») qui veut qu'on ait été actif pendant au moins 52 semaines au cours des dernières 3 années. Avant 1997, cette exigence était seulement de 26 semaines. Avant la réforme du marché du travail en 1994, on pouvait regagner des droits au moyen d'un emploi subventionné ; ceci n'est plus possible que par l'emploi « ordinaire ».

L'obligation de disponibilité a été précisée. La disponibilité sur le marché du travail se définit de la manière suivante : on doit être inscrit à l'Agence (AF, *Arbejdsformidlingen*) comme demandeur d'emploi, on doit rechercher activement du travail, être en mesure d'occuper un emploi approprié et rester disponible pour le marché du travail. Une autre règle stipule qu'un membre engagé dans un conflit de travail ou en formation, en maladie ou qui refuse un travail n'est pas disponible pour le marché du travail. Les chômeurs qui participent à l'activation doivent aussi être disponibles. Le contrôle du devoir de disponibilité des Caisses de chômage devint considérablement plus stricte au moment de la réforme du marché du travail, en 1996. Un membre qui démissionne de son propre gré d'un emploi est normalement mis « sous quarantaine » pour 3 semaines.

L'introduction du « droit et de l'obligation » [*ret og pligt*] d'activation³⁶ pour les chômeurs de longue durée a introduit une exigence plus rigoureuse pour les chômeurs. L'obligation d'activation signifie que le refus d'une offre d'activation conduit à la perte du droit des indemnités. C'est ainsi qu'il y a des sanctions extrêmement sévères dans le domaine des indemnités pour ceux qui refusent une offre d'activation de l'AF³⁷.

On peut être assuré à plein temps ou à mi-temps. Si l'on est assuré à plein temps on peut compléter son revenu par des indemnités quand on est occupé à mi-temps. Le montant des indemnités est, dans ce cas, réduite et on les appelle donc "indemnités réduites" ou, dans le langage courant « indemnités supplémentaires ».

Le montant des indemnités

Le principe de base est celui de 90% du salaire antérieur. Le montant ne peut toutefois dépasser un plafond. Les chômeurs qui obtiennent réellement 90% du revenu antérieur sont peu nombreux. Le taux maximal est indexé tous les ans sur la base de l'évolution du salaire annuel sur le marché du travail. Au 1er janvier 2004, les indemnités maximales en vigueur étaient de 166.000 couronnes par an. Pour les assurés à mi-temps elles font 2/3 du taux ordinaire ce qui correspond à environ 110.000 couronnes par an en 2004. Il faut rappeler que, parallèlement avec la plupart des autres allocations, les indemnités de chômage ne sont pas redevables de cotisations au fonds de pension du marché du travail³⁸ (une cotisation obligatoire de 8%). Le taux de compensation moyen, est d'environ 60%. Le pourcentage des indemnités baisse rapidement pour ne faire que 55% pour un ouvrier spécialisé au salaire annuel de 300.000 couronnes.

Il existe une série de restrictions au versement des indemnités qui ont été introduits, d'une part, pour des raisons d'économie, d'autre part pour alléger les problèmes structurels du marché du travail. C'est ainsi que les indemnités ne peuvent être versés si on a un chômage inférieur à 7.4 heures par semaine ; on a, pour éviter les licenciements, introduit deux "journées des patrons", ce qui signifie que l'employeur doit payer les indemnités des 2 premiers jours de chômage.

Certains groupes reçoivent un taux d'indemnité inférieur au taux normal. On a déjà parlé des indemnités supplémentaires pour les assurés à plein temps qui travaillent à mi-temps. Le versement de ces indemnités est limité à 52 semaines dans le cadre des 70 dernières semaines. Le taux d'indemnité réduit est aussi versé à ceux qui viennent de terminer leur formation et qui reçoivent les indemnités à des conditions d'accès spécifiques qui sont reliées à la fin d'une formation qualifiante. On parle du taux de « candidat ». Il existe la possibilité de recevoir des allocations, dites allocations de vacances. Ces allocations peuvent être versées, d'une part, aux chômeurs qui prennent des vacances, d'autre part, aux actifs qui n'ont pas, au cours de l'année précédente, gagné le droit aux allocations de vacances ou au congés payés.

³⁶ Par la réforme de 1994, voir plus loin.

³⁷ Sur les sanctions, voir la section sur les droits et obligations.

³⁸ (*arbejdsmarkedbitrag*) : Voir plus loin, système des retraites.

Le financement du système

Les dépenses totales dépendent en premier lieu, du nombre des chômeurs. En 2004, on prévoyait une dépense d'environ 23 millions de couronnes. Au moment de la réforme fiscale de 1993, le financement du système des indemnités fut modifié, de façon à ce qu'une partie de la cotisation au fonds de pension du marché du travail contribue en principe au financement du système des indemnités. En outre, les membres des caisses de chômage participent au financement par leurs cotisations.

I-4 La Strukturreform : conséquences pour la gestion publique de l'emploi

Le Danemark a entrepris, depuis plusieurs années, une réforme d'ampleur de son système institutionnel, visant à rationaliser, et donc réduire le nombre des niveaux de collectivités territoriales. Les textes visant à la mise en œuvre de cette réforme sont actuellement en cours de mise en œuvre, et la réforme doit entrer pleinement en vigueur en 2007. Pour ce qui concerne la question traitée ici, les réformes essentielles qui nous concernent sont les suivantes.

Tout d'abord, la réforme dépasse de loin les questions du marché du travail³⁹ ; au moment du compromis qui fut passé en novembre 2004, entre les partis de gouvernement (parti libéral -*Venstre* et parti conservateur -*Konservative*), avec le parti d'extrême droite (qui ne fait pas partie du gouvernement), la décision fut prise, à la demande des communes, de transférer la compétence des questions d'emploi aux communes. En réalité, il s'est agi d'une profonde redistribution des compétences en faveur des communes, avec, à la fin, la persistance de seulement deux niveaux importants de gouvernement, le central et le communal, seuls habilités à collecter des impôts. Cela entraîne plusieurs réformes en cours. Mais le principe cardinal est celui de l'érection d'un seul point de service (*eng-strengt system : en indgang for borgere og virksomheder*) pour tous les citoyens qui ont besoin de l'assistance sociale et d'emploi : le *kommunale jobcentre*. Ces « jobcentre » doivent être mis en place par la coopération des communes et du service public de l'emploi (AF)⁴⁰, qui doivent mettre en commun en œuvre l'effort pour l'emploi (*beskæftigelsesindsatsen*). Toutefois l'accord prévoit que les prestations sont disponibles à part (caisses d'assurance chômage et prestations des municipalités).

Dans un premier temps, l'organisation s'est mise en place de façon transitoire (voir plus loin, les développements du *eng-strengt system*).

I-5 Le droit commun du travail : une protection collective négociée égalitaire

Un ingrédient essentiel du « modèle danois » tient, non pas seulement dans la flexibilité des contrats qu'on loue habituellement, mais dans l'universalité des règles qui s'appliquent aux liens juridiques. Bien sûr, il y a des différences de traitements catégoriels, mais il importe ici de souligner, au niveau de comparaison où nous nous situons, un point clé : les inégalités fondamentales qui séparent les différentes catégories de la population active française sont inadéquates au Danemark.

Tout d'abord, il n'y a pas au Danemark de nombreux fonctionnaires au sens français du terme, dotés d'emplois à vie, comme dans les divers corps des trois fonctions publiques. C'est évidemment une question clef : elle est généralement absente des propositions de

³⁹ Voir le site du ministère de l'intérieur danois : www.netboghandel.dk

⁴⁰ Notre enquête nous a permis d'en visiter un, à Aalborg, dans sa première phase (octobre 2004).

réformes du marché du travail en France⁴¹. Les « serviteurs de la couronne » (*tjenestemændsansatte*) qui jouissent de l'emploi à vie sont désormais une toute petite minorité.

Que ce soit dans le secteur public ou privé, les règles de droit du travail, de protection contre le licenciement, de préavis, de temps de travail, etc., sont globalement les mêmes, décidées par le jeu des équivalents de conventions collectives négociées et des accords d'entreprise qui ont pris une importance croissante dans le système de relations professionnelles. La séparation ou le licenciement peuvent intervenir relativement vite et il n'y a pas au Danemark de loi sur cette question⁴². De là à imaginer un Danemark où les employeurs agissent à leur guise, et rejettent les « problèmes sociaux » dans le secteur socialisé, profitant « d'externalités positives », ou jouant les « passagers clandestins », il y a un pas qu'on ne saurait franchir. Le système danois est fondé sur une étroite coopération des deux principales organisations, DA (*Dansk Arbejdgiverforening*, l'organisation patronale principale, et LO (*Landsorganisationen i Danmark*), l'organisation syndicale très majoritaire ; les deux organisations « donnent le ton ». La confiance dans le consensus social, conflictuelle car les intérêts divergents n'ont pas disparu, serait impossible sans le respect des contrats signés, l'application et le suivi en commun des règles, la participation négociée aux décisions de ressources humaines, qui en sont, ainsi, légitimées.

Au reste, il existe bien des contrats à durée déterminée au Danemark, et il n'y est pas question d'un contrat unique – sans compter la différence entre travailleurs, *funktionære* et *akademikerer*.

L'analyse des contrats classés dans les statistiques internationales travaillées par Eurostat est un exemple supplémentaire du caractère inadéquat de l'indicateur dit de « contrat à durée indéterminée » en perspective internationale, pour mesurer une prétendue « précarité de l'emploi ». Le taux de contrats à durée déterminée⁴³, tel qu'il ressort des statistiques internationales d'Eurostat met actuellement le Danemark à côté de la France : 9% contre 12% environ⁴⁴, et bien au-dessus du Royaume Uni. Est ce à dire que 9% des contrats danois sont « précaires » ? Les développements précédents ont montré que ce n'était pas le cas.

Mais quelles sont les principales catégories de « contrats à durée déterminée » au Danemark ? Un quart sont des apprentis, un quart des salariés qui remplacent des salariés absents, environ 8% sont des personnes en « activation » ; le reste, soit environ 40%, sont des personnes qui ont un contrat à durée déterminée pour diverses raisons (travail saisonnier, sur projet, freelance, jeunes sur emplois d'appoint, etc..) mais qui sont passés dans des conditions identiques à celles des contrats indéterminés, et contrôlés dans le cadre des conventions collectives. Rappelons enfin que tous ces salariés bénéficient de la protection sociale universelle danoise.

⁴¹ Le rapport Cahuc-Kramarz s'abstient de traiter cette question majeure et se consacre à des professions « protégées », qui, en nombre, sont marginales à côté des effectifs des trois fonctions publiques.

⁴² Les renseignements indicatifs collectés par l'OCDE (notamment dans son *Perspectives de l'emploi* de 1999, p. 119) restent globalement valides : indemnités de licenciement pouvant aller de 1 à 3 mois ; délais de préavis entre 15 jours et 6 mois selon les catégories. Mais, plutôt que des comparaisons chiffrées, il faut comprendre que ces dispositions, qui ne relèvent pas de la législation, prennent leur sens dans la pratique des éventuels reclassements et mutations, sous la responsabilité conjointe des partenaires sociaux.

⁴³ Nous avons montré ailleurs l'inadéquation très grande des chiffres calculés à l'aide de l'item 45 de l'enquête force de travail Eurostat (Barbier et Brygoo, 2001).

⁴⁴ Pour le caractère inadéquat de cette mesure, voir *ibid*.

I-6 Le rôle de la Stratégie européenne pour l'emploi : aperçu

L'appréciation du rôle de la SEE est une question délicate pour tous les pays (Barbier, 2005f), tant il est difficile de mesurer des causalités. La Commission européenne elle-même a noté ce point dans ses communications d'évaluation, au moment de l'appréciation à mi-parcours, en 2001.

L'institut SFI a été chargé de l'évaluation pour le Danemark (Niels Ploug, 2002) ; ses principales conclusions peuvent être résumées ainsi (pp. 6-7):

Etant entendu le Danemark avait déjà réalisé (ou était près de le faire) de nombreuses recommandations de la SEE, l'évaluation des politiques danoises montre clairement une concordance avec ses objectifs. C'est donc d'autant plus facilement que les éléments de la stratégie sont pris en compte dans la formulation de la politique danoise, sans mener à des changements significatifs. Toutefois, sur certaines cibles particulières, le Danemark a tenu compte de la SEE : c'est en particulier le cas en matière de fixation de délais de réalisation des objectifs. Sur d'autres, il n'a pas réalisé tous les objectifs et il reste des marges de progrès à réaliser. Enfin, il est difficile de dire si les performances réalisées ne l'auraient pas été en l'absence de la SEE.

Au total, le Danemark peut être considéré comme un « bon élève » de la SEE, à tout le moins l'un des meilleurs ; les justifications et formulations danoises de politiques de l'emploi et du marché du travail ont tenu compte de la SEE sans que cela ait un impact mesurable clair sur les programmes et leur substance. Cela est d'autant plus vrai que les réformes (1994 ; 1998 ; 2001-2002) ont toutes revêtu d'abord une rationalité nationale, en particulier liée à des changements politiques.

II - « L'usine à activation » (*aktiveringfabrik*) : comment y voir plus clair ?

L'expression péjorative « usine à activation » circule aujourd'hui au Danemark dans des milieux divers. Elle trahit un désenchantement certain quant aux performances de l'activation danoise introduite comme principe de réforme depuis le début des années 90. Un cadrage statistique de cette question, comparant le Danemark et les autres pays qui font l'objet du présent rapport, nous permettra un premier regard (voir les analyses plus détaillées dans la partie VI).

On discutera ensuite les principaux aspects de la politique d'activation resituée dans son contexte, et mise en perspective des lignes directrices de la stratégie européenne pour l'emploi.

II-1 Mise en perspective quantitative comparée : la « société active »

II-1-1 Les grandes catégories de répartition de la population en âge de travailler

Des statisticiens pressés s'arrêtent, en effet, au fait bien connu que les pays scandinaves, et, en particulier le Danemark, ont des taux d'emploi élevés à tous les âges. Ils ne voient ainsi qu'une partie du système danois qui, par ailleurs, se caractérise par une proportion élevée de personnes qui, tout en étant prises en charge par des prestations sociales,

ne sont pas en emploi alors qu'elles sont considérées comme d'âge actif⁴⁵. On partira pour cette comparaison (voir aussi la partie VI du rapport) des données OCDE, malgré les difficultés méthodologiques qu'elles posent.

Tableau 2 - La « dépendance » des prestations mesurée par la méthode OCDE (1999)⁴⁶

| Population en âge de travailler (15+/64) | Taux d'emploi (ETP) | taux de personnes recevant des prestations sans être en emploi | Taux de sans emploi et sans prestations | Total |
|------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------|
| France | 55,5 [5] | 24,2 [1] | 20,4 | 100 |
| Allemagne | 58,9 [4] | 22,4 [2] | 18,8 | 100 |
| Danemark | 69,7 [1] | 23,1 [3] | 7,2 | 100 |
| Royaume Uni | 60,7 [3] | 18,9 [4] | 20,4 | 100 |
| USA (pour mémoire) | 67,0 [2] | 13,7 [5] | 19,3 | 100 |

NB : les pays sont classés par ordre décroissant de la proportion de personnes recevant des prestations et sans emploi et de taux d'emploi.

La notion, utilisée par l'OCDE, de « dépendance » des prestations est trop normative pour être utilisée sans recul critique : elle porte une signification nettement négative⁴⁷ : il n'est pas valorisé d'être « dépendant⁴⁸ » et ce concept évoque la littérature conservatrice d'origine américaine. Une hypothèse implicite soutient le concept : toute personne en âge de travailler devrait le faire afin d'être « indépendante ». Cette hypothèse est implicitement hostile à l'analyse en termes de « décommodification ».

Au sein de cette catégorie (deuxième colonne du tableau) sont comptées des personnes appartenant à des catégories très hétérogènes, qui sont effectivement incapables de travailler parce qu'elles sont, notamment : handicapées ou malades ; en congé de maternité ou parental ou tout autre congé ; au chômage ou à l'assistance.

Néanmoins, on se sert ici des indicateurs de l'OCDE (qui donnent également dans la même publication, des chiffres pour les années 80 et 90). On fait ici un commentaire comparatif préliminaire pour les trois pays qui font l'objet de notre comparaison avec la France.

1 - On remarque la différence entre Danemark et France : à part 14 points environ de différence de taux d'emploi (en équivalent temps plein), qui restent à analyser finement (reposant sur le taux d'activité féminin, les taux d'activité des plus âgés, ceux des jeunes – notamment les étudiants), la différence majeure est dans les 13 points pour les personnes qui

⁴⁵ Nous aurons à noter, au demeurant, que certaines personnes « activées » ne sont pas actives au sens de la définition du marché du travail (voir plus loin).

⁴⁶ Ce tableau, portant sur des données de 1999, est publié dans *Perspectives de l'emploi* de 2003 (p. 187, édition française ; p. 175, édition anglaise). Voir sa reprise dans le chapitre VI et dans le chapitre IV (graphique 4).

⁴⁷ Où l'on peut repérer un changement commun de perception en Europe, de nature idéologique, au niveau des idées très générales (voir sur ce sujet Serrano Pascual, 2004).

⁴⁸ En revanche, les diverses législations sociales valorisent la notion d'*indépendance* : c'est en particulier le cas, on le verra de la *réactivation* de ce principe en Allemagne (*Unabhängigkeit*) présent déjà dans la loi allemande sur l'aide sociale (*Sozialhilfe*) de 1961. Voir aussi, bien sûr la notion britannique de *self-help*. Voir aussi les attendus de la loi sur le RMA et le « plan Borloo » en France.

ne sont pas couvertes par la protection sociale : ce peuvent être des étudiants, des élèves, des individus non actifs qui bénéficient ou non de prestations dérivées (des femmes, notamment), des personnes qui ont des revenus autres que des revenus du travail. On observera que le système danois est celui qui a le plus faible taux dans cette dernière colonne, en raison, en particulier, du fait que les étudiants ont une allocation quand ils poursuivent leurs études⁴⁹, mais aussi du fait que les prestations sociales sont pour l'essentiel individualisées.

2 – Si l'on compare Allemagne et France, la différence de personnes non couvertes par la protection sociale et qui ne sont pas en emploi est nettement plus faible et les taux d'emploi sont proches, bien que plus élevés en Allemagne de trois points : sans doute l'apprentissage pour les jeunes Allemands explique-t-il aussi une part de cette différence. L'analyse par âge et par genre devrait fournir d'autres constats.

3 – enfin, comparant France et Grande Bretagne, la différence de taux d'emploi est d'environ 5 points. L'analyse devra ici prendre en compte les structures différentes de taux d'emploi à temps partiel dans les deux pays, pour les femmes. Mais l'autre différence majeure entre ces deux pays réside dans celle des personnes couvertes par les prestations et qui ne sont pas en emploi (plus de 5 points supplémentaires en France par rapport au Royaume Uni).

4 – Enseignements transversaux :

On peut considérer que le Royaume Uni, du fait de la moindre générosité et couverture de son système de prestations, se distingue de tous les autres pays européens considérés : les trois autres sont dans une fourchette de 22 à 24%.

Le Danemark se distingue en revanche sur deux critères : les taux d'emploi (ETP), et les taux de personnes non couvertes de l'autre.

La France affiche, sur la base de ces critères, en analyse préliminaire, une moindre générosité que l'Allemagne et un taux d'emploi inférieur. Toute la différence d'avec le Royaume Uni provient du taux d'emploi et se retrouve dans la couverture des prestations : reste à l'analyser plus finement.

II-1-2 Un regard OCDE sur les types de prestations

L'OCDE fournit également des données, pour les mêmes années sur les taux de bénéficiaires selon les types de prestations [tableaux p. 247ssq (française) ; 224ssq (anglaise)], toujours pour la population en âge de travailler⁵⁰.

Ces données sont cependant soumises à des incertitudes supplémentaires, faisant encore plus apparaître l'impact des différences des institutions de protection sociale et d'autres différences ; elles sont retracées ci-dessous (année 1999) :

⁴⁹ L'allocation (bourse) est ouverte aux jeunes de plus de 18 ans ; il y a deux systèmes, selon que le jeune est en formation scolaire ou universitaire ; pour la formation scolaire, la bourse est versée jusqu'à 19 ans (en 2004, 1000 couronnes si le jeune vit chez ses parents, 3000 s'il vit seul) ; pour les étudiants, l'allocation dite SU (*statens uddannelsessløtte*) est de 2300 couronnes s'ils vivent dans leur famille, 4600 couronnes autrement. Ces allocations sont calculées avant impôt ; elles sont cumulables avec les revenus d'un travail, jusqu'à 70.000 couronnes par mois avant impôts.

⁵⁰ Le thème est repris dans l'introduction du chapitre IV sur l'Allemagne, à partir du graphique présenté par Matthias Knuth.

Tableau 3 - Types de prestations (OCDE)

| | Danemark | France | Allemagne | Royaume Uni |
|------------------------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Vieillesse | 4,00 | 7,03 | 4,63 | 3,38 |
| Veuvage | 0,00 | 0,35 | 1,67 | 0,86 |
| Maladie | 4,61 | 1,82 | 2,51 | 0,84 |
| Invalidité | 6,70 | 4,79 | 4,08 | 6,38 |
| Maternité et congé parental | 1,61 | 1,93 | 0,18 | 0,27 |
| Care and labour market leave | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,98 |
| chômage | 4,35 | 4,70 | 6,64 | 2,88 |
| assistance | 1,62 | 3,04 | 2,24 | 2,80 |
| total | 22,91 | 23,65 | 21,96 | 18,39 |

Note : le total (1999) diffère légèrement des chiffres du tableau 2.

Notons que ces calculs sont effectués sur la base de situations antérieures à des réformes importantes dans plusieurs pays. La question de la comptabilité différente des prestations et des crédits d'impôts – en particulier pour le cas britannique, n'est pas clarifiée.

II- 2 Principes fondamentaux de l'activation danoise

II-2-1 Activation de la protection sociale et aktivering

Revenons tout d'abord sur la question évoquée au début de ce rapport : comment se présentent, dans le cas du Danemark, les différentes formes de l'activation de la protection sociale, selon notre définition ?

L'origine de la notion d'activation est complexe : nous ne la retracerons pas ici nous contentant de renvoyer à nos travaux (voir liste de références, et la partie II du présent rapport).

1 - Schématiquement, en raison de son histoire et de façon ancienne, la protection sociale danoise est très fortement liée à une logique de société de plein emploi (Jensen and Halvorsen, 2004), comme en Suède. La littérature comparative met l'accent sur la forte éthique du travail dans ce pays (Goul Andersen et al., 2005). C'est pourquoi, au-delà de l'approche (trop réductrice) de G. Esping Andersen concernant la « décommodification », Jon Kvist (2003) a insisté à juste titre sur le fait que la protection danoise combinait une forte « décommodification » et une forte « commodification » : d'une certaine manière, ce qu'on a ci-dessus observé le confirme : forte population hors emploi et taux d'emploi très élevés pour tous les âges (voir tableaux précédents). Contrairement à la thèse selon laquelle des prestations sociales généreuses incitent à la paresse et se traduisent par beaucoup de chômage et peu d'activité, le Danemark, comme d'ailleurs la Suède, obtiennent de bonnes performances comparatives tout en étant les pays les plus généreux : le caractère « soutenable » de cette association, soulignée par Allan Larsson (voir plus haut) a été questionné par des économistes d'obédience classique ; le livre édité par R. B. Freeman *et al.* (1997) porte la trace d'un étonnement à propos de l'absence de phénomènes de désincitation au travail en Suède et a mis en question le caractère « soutenable » de l'arrangement institutionnel suédois, avec des arguments qui, pour ce qui nous concerne dans la limite de ce

rapport, s'appliquent également au cas danois. Cette question doit être constamment posée, comme le font à juste titre Bredgaard et ses collègues (2005, p. 130-131).

2 – Cependant, dans les années 80 et dans les années 90, l'importance du recours à des mesures qui tendaient à diminuer l'offre de travail a pris des proportions qui ont été considérées comme inacceptables et se sont traduites par l'établissement d'un consensus social entre partenaires sociaux, gouvernement et communes, pour réformer le système, qui, précisément, risquait d'entacher la fameuse « éthique de travail » d'une proportion croissante de Danois, à commencer par les jeunes. Jusqu'aux réformes qui commencent en 1992, puis se poursuivent en 1994 (réforme du marché du travail) et en 1998 (extension du principe de l'*aktivering* aux bénéficiaires de l'assistance municipale), on a pu considérer qu'existait, de fait sinon de droit, une forme de revenu minimum universel sans conditions au Danemark.

3 – Pour révolutionnaire qu'elle soit dans la trajectoire danoise, l'introduction du principe de l'*aktivering* et son extension graduelle, jusqu'à ce que le principe devienne universel, et jusqu'aux derniers développements de la réforme des niveaux de gouvernement (*Strukturreform*), n'a donc pas pris la forme d'une « activation du système », comme on a pu la voir aussi bien dans les systèmes d'origine beveridgienne que, émergente, dans les systèmes d'origine bismarckienne (France, Allemagne). Le système était déjà, au début des années 90, très « *employment-friendly* » en comparaison internationale. La meilleure preuve en est, comme on le verra plus loin, l'absence de politiques de '*make work pay*', même si (voir introduction) les plans nationaux danois pour l'emploi inscrivent des mesures sous la rubrique de la ligne directrice 8. Par rapport à la France qui a mis en œuvre une réforme d'ampleur du financement de la protection sociale, combinée à une diminution des cotisations des employeurs (Barbier et Théret, 2004), laquelle représente une dimension essentielle de l'activation de la protection sociale dans ce pays, le Danemark n'a pas à résoudre ce problème, qui n'y existe pas puisque l'immense majorité de la facture des dépenses sociales est directement inscrite au budget de l'Etat⁵¹. Par rapport au Royaume Uni, qui a mis en œuvre une réforme très importante, passant de prestations à un système général de « *tax credits* », le Danemark n'a jamais non plus connu un tel problème.

On peut donc dire que l'activation danoise se traduit, pour l'essentiel, à la différence de la France et du Royaume Uni, par les différentes formes prises par l'activation des personnes (*aktivering*) et des programmes.

II-2-2 – « *Regt og pligt* » : des droits et devoirs, l'obligation réciproque de résultat

D'où l'importance de la question posée par la disposition législative prise au Danemark : la création d'un droit et d'une obligation « *ret og pligt* » pour les chômeurs, puis, plus tard, pour les bénéficiaires de l'assistance municipale (voir § suivant).

Il faut s'arrêter sur ce point parce qu'il illustre une spécificité du Danemark et parce qu'il est très souvent mal interprété, souvent d'ailleurs (à leurs dépens) à cause des universitaires danois, mais plus généralement, en raison des comparaisons hâtives et dénuées de profondeur qui sont malheureusement nombreuses⁵².

⁵¹ Comme on l'a souligné plus haut, même dans le cas de l'assurance (volontaire) contre le chômage, gérée par les caisses qui sont syndicales, le financement relève du budget de l'Etat.

⁵² Voir sur ce point Barbier 2005a et Barbier, 2005b.

Posée au départ de la réforme, l'équivalence de *ret* (le droit) et *pligt* (le devoir) apparaît, transposée superficiellement dans un contexte non scandinave (et non danois en particulier) comme un équivalent fonctionnel du « pas de droit sans obligation » ou « sans contrepartie » cher aux idéologues conservateurs et néo-conservateurs qui ont théorisé la réforme anglo-saxonne du *welfare*, avec la reprise de ces thèmes à la fois par les démocrates américains et les travaillistes britanniques (et de façon parallèle, par les courants conservateurs français depuis le vote de la loi de 1988 sur le RMI jusqu'à la première proposition de loi sur le revenu minimum d'activité, sous le gouvernement Jospin).

Or, cette analyse est triplement erronée : (i) d'une part, parce que la justification philosophique/politique de l'échange d'un droit et d'une obligation, dans le contexte socio-politique danois d'aujourd'hui se réfère à un contrat de l'individu⁵³, au sein de sa communauté, passé avec l'Etat, qui n'est pas de même origine idéologique que dans le cas anglo-saxon ; il n'est pas plus équivalent à la justification « solidariste et républicaine » qui prévaut en France ; (ii) en second lieu, contrairement au cas britannique et au cas français, et, dans une moindre mesure, au cas allemand, malgré les réformes introduites depuis 1994, la *substance* des droits ouverts aux chômeurs danois est majoritairement universelle et généreuse, alors que dans les autres pays comparés ici, elle est plutôt catégorielle, « ciblée » et, surtout, offre une « couverture » de bénéficiaires bien moindre ; (iii) ce qui, se traduit par ce que nous avons appelé une « obligation de résultat », au cœur de la dialectique du droit et de l'obligation, qui est inconnue ailleurs. Cette obligation est réciproque.

On ne doit pas mésestimer le fait que le thème du droit et de l'obligation de la loi sur la réforme du marché du travail danoise de 1994 a été introduit dans l'esprit d'un « donnant-donnant », équilibrant de nouvelles exigences avec l'accès à de nouveaux services (cet échange étant justifié d'un point de vue social-démocrate : on offre plus de qualité de service, en gardant la générosité des prestations, ce qui permet d'être plus exigeant en matière de choix de conduite pour les bénéficiaires⁵⁴). D'un point de vue interne au Danemark, il est clair que la sévérité nouvelle, appliquée d'ailleurs d'abord aux jeunes (qui, étudiants ou élèves, bénéficient de prestations généreuses eux aussi – voir note ci-dessus), a représenté une rupture avec ce que d'aucuns voyaient comme un système de « *basic income* » (allocation universelle) inconditionnel qui ne disait pas son nom. Complémentairement, dans les années 90, les universitaires danois (et, plus largement, scandinaves) qui analysaient en même temps les changements introduits aux Etats Unis⁵⁵, eurent tendance à surestimer la commune orientation des réformes en sous-estimant symétriquement leur contexte institutionnel et normatif ainsi que leurs résultats effectifs en matière de protection sociale.

Dans le cas danois – quels que soient les changements introduits dans la politique du marché du travail (les réformes de 1994, 1998 et la réforme en cours introduite en 2002⁵⁶), persiste aujourd'hui le principe d'une *obligation de résultat*.

⁵³ Sans mentionner ici le fait que dans les systèmes français, allemand et britannique, à des degrés divers, c'est le ménage ou la « communauté de besoin » qui est pris en compte.

⁵⁴ Il l'était aussi d'une façon plus prosaïque dans la mesure où les caisses gérées par les syndicats avaient intérêt à la réforme en devenant des fournisseurs, pour leurs membres, de services d'activation.

⁵⁵ Ivar Lødemel en est un bon exemple (2001 ; 2004). Voir pour une analyse beaucoup plus nuancée : Torfing (1999).

⁵⁶ La réforme de 1994, en même temps que la réforme du service public de l'emploi, introduit le principe général de l'activation, qui avait été testé plus tôt sur les jeunes. Celle de 1998 étend le principe aux bénéficiaires de l'assistance. Celle de 2002, dite *Flere i arbejde* met en avant la nécessité d'augmenter les flux d'entrée sur le marché du travail, nous l'analysons plus en détail dans les sections suivantes.

Le système danois est cohérent, exhaustif, et fonctionne en vue d'une obligation de résultat essentielle pour toute personne d'âge actif (avec des prestations individualisées), qui tient en ceci : en cas de situation de non-emploi, chacun reçoit une prestation généreuse (en comparaison internationale), attribuée dans une optique égalitaire⁵⁷, à durée longue (l'assistance est, comme souvent en Europe, sans limite de durée) et articulée avec des « offres d'activation » (formation, stage en entreprise, contrat aidé dans le public ou le privé, prestation longue de conversion, activation associée au statut de handicapé – voir section suivante pour leur analyse détaillée). Contrairement à la réputation de l'activation « universelle », et malgré le grand succès danois – qu'il ne serait pas exact de contester, en valeur relative – il ne s'agit non seulement pas d'un miracle, mais, en outre, l'accès à l'activation n'est pas réalisée pour tous, à un moment donné, nous le verrons dans les paragraphes suivants.

Ainsi, le « contrat » fondamental qui établit la confiance entre l'individu et le service public de l'emploi, les communes et les caisses syndicales d'assurance chômage consiste dans le fait que, si la personne se conforme aux engagements qu'elle prend avec sa caisse et le service public de l'emploi (ou avec les services de l'assistance), elle voit ses risques généreusement couverts. Le droit à la prestation d'assurance chômage est de quatre ans⁵⁸.

II- 2-3 La question des sanctions

Dans le cas de l'assurance chômage, les sanctions sont *prononcées par les caisses*, qui peuvent être alertées par le service public de l'emploi et ont pour attribution de vérifier et d'instruire.

Dans le cas de l'assistance, le refus des offres et l'absence aux convocations peut entraîner, s'il n'y a pas de raison valable (pour les personnes considérées comme *arbejdsmarkedparat*), la suppression des prestations pour une certaine période, allant d'un jour à trois semaines ; la loi prévoit aussi que la prestation versée peut être remboursée dans certains cas. Les interlocuteurs danois soulignent que dans le cas de l'assistance, comme l'écrit T. Mølsted Jørgensen, « il n'est pas toujours aussi aisé d'infliger ce genre de sanctions que dans le cas d'indemnités de chômage. D'une part, parce qu'on a toujours affaire à des personnes qui sont sans autre ressources pour leur vie courante, d'autre part parce que le système distingue selon que les individus sont ou non capables de travailler (...) les sanctions sont donc mises en œuvre dans la conscience que les allocations représentent le dernier filet de sécurité » (2004, p. 104). Le même auteur continue : « Le service public de l'emploi (AF) est l'instance qui peut placer le chômeur dans une situation où le degré de disponibilité est testé, à savoir par la proposition (*formidling*) d'un travail ordinaire ou l'offre/l'exigence d'une participation d'activation. Ce n'est pas, toutefois, AF qui, le cas échéant, décide si le chômeur manque à son obligation de disponibilité. SI AF juge que, sans motif valable, le chômeur a refusé ou interrompu le travail ou l'activation, elle doit informer la Caisse de chômage. La Caisse se charge d'une évaluation du degré de disponibilité de la personne et met en œuvre des sanctions sous la forme d'indemnités perdues pendant une certaine période. Il peut être difficile de savoir dans quelle mesure l'obligation de disponibilité a été remplie en pratique.

⁵⁷ Ainsi, le taux de remplacement de base de l'assurance chômage est de 90% jusqu'à un salaire annuel d'environ 200.000 couronnes (27 000 € au taux de change de janvier 2005) ; il descend ensuite progressivement : à 350.000 couronnes, il est d'environ 50%. Le taux moyen de remplacement est de 60%. Même les prestations d'assistance, inférieures sont aussi généreuses (voir plus loin).

⁵⁸ Rappelons que le membre d'une caisse d'assurance doit avoir travaillé pendant 52 semaines dans les trois dernières années. Voir encadré dans les sections précédentes sur les conditions d'affiliation aux caisses.

Un employeur peut choisir de ne pas embaucher une personne en invoquant de multiples raisons. En revanche, il est plus simple de résoudre le problème relatif à l'offre d'emploi. »

Comparer les sanctions, réflexion intermédiaire à partir du cas danois

La question des sanctions offre l'exemple d'une difficulté particulièrement ardue de comparaison, qu'il n'est pas possible de capturer finement par des indicateurs tels que ceux proposés par l'OCDE⁵⁹, quel que soit l'intérêt de ces derniers.

1 - Tout d'abord, la sanction est prévue de façon formelle, le plus souvent juridique. A ce niveau très général, on peut comparer ce qui est prévu dans le cas où le bénéficiaire de la prestation n'accomplit pas ce à quoi il est engagé formellement.

Dans le cas danois, la problématique générale « *reg og pligt* » exprime bien que si l'obligation du chômeur n'est pas accomplie, il est susceptible de se voir retirer son droit, avec une gradation des sanctions formelles en fonction de la nature de l'absence de respect des obligations formelles.

A ce premier niveau, il faut également considérer, de façon plus détaillée, s'il existe des recours ou des procédures additionnelles pour la mise en œuvre des sanctions. Ainsi, avant la réforme française introduite en été 2005, en restant au plan formel, une analyse juridique obligeait à distinguer les « radiations » de la liste des demandeurs d'emploi (radiations par l'ANPE, comptabilisées dans les statistiques du marché du travail) et les sanctions prononcées par les directions départementales du travail (voir à ce sujet l'analyse d'Y. Rousseau, 1999). C'est pourquoi il n'est pas rigoureux de comparer le nombre des « radiations » de l'ANPE avec, respectivement, le nombre des sanctions danoises ou britanniques.

2 – Mais, dans un second temps, ce qui compte pour la comparaison approfondie, c'est de savoir si les sanctions sont effectivement mises en œuvre, et, dans ce cas, quelle est la nature des conséquences qu'elles entraînent : ce point entraîne de nombreuses difficultés, dont l'exploration supposerait une recherche en soi, que nous n'avons pas la prétention de conduire ici.

La première est l'existence d'un lien entre l'inscription par le SPE et l'accès à une prestation (on sait qu'en France, compte tenu de l'éclatement des acteurs sur le marché du travail, ce lien n'existe que dans certains cas, alors que les équivalents « d'inscrits ANPE » par exemple, au Danemark, sont tous obligés de rechercher un emploi). La seconde est le repérage des prestations auxquelles sont éligibles les personnes qui sont sanctionnées : dans le cas français, si l'on met de côté la question du RMA, la recherche d'emploi n'est pas une obligation légale du bénéficiaire du RMI.

Dans le cas danois, l'obligation d'activation, en revanche est de droit commun, dès lors que les bénéficiaires sont capables (et en âge) de travailler. Or, ils se divisent, comme nous l'avons déjà vu, en deux catégories, les chômeurs de l'assistance et ceux de l'assurance. Parmi les chômeurs de l'assistance, comme nous le verrons plus loin, les services classent, en

⁵⁹ Voir les indications lacunaires et exploratoires présentées dans *Perspectives de l'emploi* (2000, p. 144 ssq).

fait, les bénéficiaires en deux catégories, ceux qui sont « *arbejdsmarkedparat* » c'est-à-dire « prêts au travail » et les autres⁶⁰. Pour ces derniers, les services ne cherchent pas à les « activer » à tout prix sur le marché du travail ordinaire ; il y a place, dans la législation sur l'activation, pour une « activation » adaptée, que certains acteurs danois ont tendance à dénommer « *social aktivering* » : cependant, cette catégorie d'activation, qui n'est pas explicitement dénommée ainsi dans les lois danoises sur l'activation, correspond, selon les personnes interrogées⁶¹ à l'esprit de la loi, qui se fixe comme objectif d'aider tous les bénéficiaires à accéder à une forme d'insertion dans la société active, même s'il ne s'agit pas d'une intégration dans un emploi standard du marché du travail. Précisément, l'un des tournants normatifs de la réforme introduite par le parti social-démocrate a été d'insister sur le fait qu'il ne fallait nullement distribuer de l'argent pour de l'argent (« *shut-up money* » est l'expression anglaise employée par les universitaires danois). Il y a incontestablement ici un écho évident des débats normatifs qui ont présidé à l'invention du RMI en France et la justification de l'insertion par des acteurs comme J.-M. Belorgey, par exemple.

Quand, en outre, l'on met en regard cette question avec les enquêtes, déjà citées, qui comparent la nature plus ou moins exigeante des stratégies danoises d'activation (Larsen *et al.*, 2001), il n'est pas difficile d'établir des échos avec des résultats de recherche français qui démontrent la variété locale des politiques de mise en œuvre de l'insertion, en fonction, notamment, de la situation locale du marché du travail (Mahé, 2002 ; Bouchoux *et al.*, 2004). Autrement dit, non seulement l'accès à une prestation de « dernier ressort » change la nature des sanctions, mais, en outre, les normes et valeurs en vigueur dans le pays jouent un rôle essentiel dans l'affaire.

Au demeurant, les acteurs qui sont chargés de sanctionner les personnes ou de les orienter vers telle ou telle action sont bien obligés, quelles que soient les orientations qui leur sont données, de tenir compte des contraintes locales diverses. On verra ainsi que, dans notre enquête allemande, en été 2005, nous observons des *Arbeitsgemeinschaften* où il est tout bonnement impossible techniquement de sanctionner, alors que la réglementation prévoit la sanction.

3 - Finalement, il est significatif qu'à la question du nombre des sanctions, nos interlocuteurs divers au Danemark sont tous incapables de fournir des chiffres (ou, c'est également une possibilité, réticents, pour différentes raisons que nous n'explorons pas ici). Seul un spécialiste du ministère du travail⁶² est, quand nous le poussons dans ses retranchements, en mesure de nous dire qu'on peut estimer le nombre annuel total des sanctions dans le système d'assurance entre 500 et 1500⁶³ ; ce chiffre peut être associé à la valeur du stock en équivalents temps plein de personnes qui sont au chômage ou activées en moyenne aujourd'hui (200.0000 environ) mais ce n'est pas cela l'essentiel. Ce chiffre est évidemment très faible. Pour s'en convaincre, il suffit de comparer, relativement les chiffres de sanctions pratiquées en Grande Bretagne, qui, jusqu'en 2003, ont pu faire l'objet

⁶⁰ Voir plus loin la part des personnes qui ne sont pas considérées comme relevant d'un traitement standard par le service public de l'emploi quand elles perçoivent le *kontanthjælp*.

⁶¹ Enquête à Aalborg, en octobre 2005, auprès d'un ex-manager du service de la municipalité.

⁶² Interviewé à deux reprises, en 2004 et en 2005, il est unanimement considéré par les autres interviewés comme le spécialiste qui connaît la réponse.

⁶³ Le même spécialiste nous expose qu'il ne dispose pas de statistique danoise agrégée concernant les éventuelles sanctions prononcées par les municipalités.

d'indicateurs d'objectifs chiffrés pour les équivalents des agences locales de l'emploi⁶⁴ et où la question de la fraude est considérée comme un problème très important par les autorités⁶⁵.

Si les sanctions sont résiduelles et marginales, comme nous l'expliquent les responsables interrogés de l'AF à Aalborg, c'est que, non seulement, ce n'est pas le service de l'emploi qui les prononce (il n'opère que des signalements : entre les signalements et le « résultat final », la grande majorité des cas sont réglés, soit parce qu'il apparaît que le SPE s'est trompé, soit parce que le bénéficiaire a été convaincu qu'il était de son intérêt de se conformer à ce qu'on attendait de lui). C'est aussi que, comme le répètent tous les interlocuteurs, y compris ceux qui représentent, dans nos entretiens, les municipalités, il est pratiquement impossible de laisser un bénéficiaire sans revenu de prestation.

II- 3 Le système dual : caisses, service public de l'emploi et municipalités : la réforme en cours

Il ne faut pas toutefois exagérer la *tendance égalitaire* danoise au point d'ignorer que, sur la base générale d'une égalité de statut (voir plus haut), des différences importantes subsistent. Ainsi le Danemark n'a, pas plus que les autres pays, trouvé encore le moyen de produire des services et des résultats équivalents pour des groupes de population différemment situés par rapport au marché du travail, aux qualifications, etc. Même après la complète mise en œuvre de la réforme en cours, on peut douter qu'une égalité de fourniture de services apparaisse rapidement. Elle sera cependant poursuivie comme objectif explicite.

Dans tous les pays européens où coexistent un système d'assurance chômage et un système « d'assistance », ces deux canaux de remplacement du revenu et, parfois, d'accès aux services de l'emploi ne « traitent » pas pareillement leurs deux populations. Pourtant, le Danemark, à notre connaissance, est pour l'instant encore le seul pays où il a été décidé (voir *Strukturreform*) de s'occuper des bénéficiaires selon une méthode unifiée en matière d'accès aux services de l'emploi. C'est le *en-strengt system* qui doit résulter de la réforme en cours à horizon de 2007 pour la création d'un seul « jobcentre » communal déjà évoquée plus haut. Les prestations, on l'a vu, restent, pour leur part, différenciées et administrées dans des lieux différents. Le dualisme restera donc, au moins pour un temps dans ce second domaine. On notera aussi que le jobcentre est censé être aussi le « guichet unique » pour les entreprises (*virksomheder*).

En Grande Bretagne, la question est différente puisque l'éligibilité au *Jobseeker's Allowance* (JSA) (prestation de base généraliste pour les chômeurs) n'existe sans conditions de ressources que pour les premiers six mois, pour un chômeur qui a acquitté normalement ses « NIC – *national insurance contributions* », ce qui fait que la distinction assurance/assistance a pratiquement perdu toute signification : on sait qu'en outre le montant de la JSA est non seulement forfaitaire, mais égal à la prestation normale d'assistance (*Income support* – qui est toutefois différentielle). En Allemagne, malgré la préconisation contraire de la Hartz Kommission, le système qui se met en place depuis le début de 2005 est un système clairement dual, puisque, comme nous le montrons dans le chapitre sur l'Allemagne, seuls les bénéficiaires de l'assurance chômage (*Arbeitslosengeld I*) sont « traités » dans les agences de l'emploi (*Arbeitsagenturen*) alors que les autres relèvent des

⁶⁴ Ces objectifs, nous indique un spécialiste interrogé, ont été désormais abandonnés.

⁶⁵ Voir par exemple la brochure éditée par le *Department for Work and Pensions*, 2005, « Reducing fraud in the benefit system, achievements and ambitions », London, October.

centres communaux (ici aussi le plus souvent nommés « Jobcenters ») ou des *Arbeitsgemeinschaften*, qui distribuent l'*Arbeitslosengeld* II. Le choix allemand est donc de regrouper services et prestations dans chacune des filières. Ces choix différents sont certainement porteurs d'enseignements pour la comparaison avec le cas français.

II-3- 1 Les prestations d'assistance et leur logique (kontanthjælp)⁶⁶

Le principe de l'assistance, sous la forme d'un revenu minimum au Danemark est introduit depuis 1933. La loi sur l'assistance danoise (*bistandsloven*), qui attribue les prestations « au comptant » aux personnes qui n'ont pas droit aux allocations d'assurance chômage a été réformée en 1997 et 1998. Mais ses prestations existent depuis les réformes de l'assistance de 1961 et 1976. La prestation de base est l'allocation journalière (aide en espèces, traduite souvent en anglais, *cash benefits*). Elle a, comme en Grande Bretagne, un caractère « béveridgien », mais elle est, vis-à-vis de ce dernier pays, généreuse en comparaison internationale. L'assistance est considérée comme devant répondre aux « incidents sociaux » (*social begivenhed*), tels que pertes d'emploi, maladie, cessation d'une vie commune, etc.

Contrairement à l'assurance, la prestation d'assistance est calculée d'après les besoins⁶⁷. Cela veut dire, d'une part, que c'est toute la famille qui est bénéficiaire du soutien et que les chefs de famille reçoivent plus que les autres individus⁶⁸. D'autre part, que toutes les autres possibilités de soutien au revenu sont prises en considération (tous revenus, comprenant celui du conjoint, prise en compte de la fortune). Il faut que le revenu total de la famille n'excède pas le niveau des prestations et qu'il n'y ait pas de fortune importante. On peut comparer les allocations d'assurance et d'assistance selon les dimensions présentes au tableau suivant.

Tableau 4 : Comparaison schématique des deux types d'allocations

| ©JCBarbier - CNRS | Assistance | Assurance |
|-------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Source du droit | « Incident social » et ressources de base insuffisantes (<i>forsørgelsesgrundlag</i>) ⁶⁹ | Membre d'une caisse de chômage, (1 an dans les 3 ans précédents), chômeur |
| Condition | Disponibilité (<i>rådighed</i>) (emploi ou activation) (sauf maladie ou handicap) | Disponibilité (emploi ordinaire ou activation). Recherche d'emploi active. |

⁶⁶ On s'inspire ici de l'ouvrage de Thomas Mølsted Jørgensen (2004, p. 103 et suivantes)

⁶⁷ "*behovbestemmet*": la notion de *behov* correspond à celle de *Bedarf* en allemand.

⁶⁸ Thomas Mølsted Jørgensen note que, pour un couple marié qui a des enfants, le revenu d'assistance disponible, comprenant l'ensemble des allocations y compris pour le logement est d'environ 30.000 couronnes par mois, ce qui pose des problèmes d'incitation à trouver un travail. Afin d'éviter des problèmes d'incitation dans les cas de prestations prolongées pour des conjoints, on réduit celles-ci de 1.000 couronnes au bout de 6 mois, et on a instauré un plafond sur la totalité du soutien possible sous la forme de prestations et d'allocation de logement. Il faut rappeler que le niveau de soutien sous la forme de prestations correspond en gros à celui des bourses d'étudiants (SU), ce qui reflète une volonté politique qui exprime que cela ne devrait pas être plus attrayant d'être bénéficiaire de prestations passives que de se mettre aux études. Pour les jeunes chefs de famille, les prestations sont toutefois plus élevées que les bourses même si le niveau de celles-ci est plus élevé pour le chef de famille que le niveau des bourses courantes. (2004, p. 106).

⁶⁹ À comparer avec l'*Unterhalt* allemand (ou *Unterkunft*).

| Qui reçoit ? | La famille (ménage) | L'individu |
|---------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Dépendant du revenu | Oui, de tout revenu, le sien et celui du conjoint pris en compte pour la déduction couronne par couronne. | Revenu emploi personnel dans la même semaine pris en compte pour la déduction heure par heure |
| Dépendant du patrimoine | Pas d'allocation si patrimoine | Indépendant du patrimoine |
| Niveau de prestations | 60 à 80% des indemnités maximales de chômage selon situation de famille | 90% du salaire antérieur plafonné |
| Jeunes (18-25) | Prestation équivalente à bourse (SU) du 1er jour. Pour chefs de famille, prestations normales | Si sans formation professionnelle réduction de 50% des indemnités (env. niveau bourse) après 6 mois de chômage |
| Période de prestations maximale | Illimitée, mais pour conjoints, prestations réduites après 6 mois | Indemnité ou activation pendant 4 ans |
| Financement | Impôts/contributions au fonds de pension du marché du travail (<i>arbejdsmarkedbidrag</i>) | Cotisations + impôts/contribution au fonds du marché du travail (<i>arbejdsmarkedbidrag</i>) |
| Administration | La commune de résidence. | La caisse de chômage. |

On observe dans le cas danois (comme dans les cas allemand et britannique, désormais) qu'à la différence du cas français, la disponibilité pour le travail est une condition d'éligibilité. Il y a ici une importante différence institutionnelle. Dans le cas danois, elle s'applique également au conjoint (l'épouse), le principe étant que chaque membre du couple doit subvenir aux besoins de l'autre (obligation alimentaire) (et des enfants). Bien sûr, les allocataires de l'assistance comprennent un nombre important de personnes considérées comme incapables de travailler, mais la disponibilité de ceux qui le sont est la même que celle des bénéficiaires de l'assurance chômage. Les bénéficiaires de l'assistance sont classés entre ceux qui sont « prêts à l'emploi » (*arbejdsmarkedparat*)⁷⁰ et les autres. Les premiers doivent s'inscrire à l'agence pour l'emploi, accepter les offres et chercher activement un emploi (on a vu plus haut qu'ils représentent une minorité). Les seconds doivent aussi accepter les offres d'activation proposées par les services de la commune, ce qui est censé leur permettre d'augmenter leur capacité d'indépendance.

Le groupe des bénéficiaires de l'assistance, comme dans les autres pays, est très hétérogène. Il comprend aussi bien de jeunes célibataires sans problèmes qui, une fois les études terminées, n'ont pas encore trouvé du travail, que le chômeur de longue durée sans qualification, ou les « profiteurs » (*misbruger*) très lourdement marqués qui n'ont jamais travaillé. L'action communale, à l'égard des différents groupes, est et se doit d'être diversifiée.

Les communes ont la possibilité de proposer exceptionnellement à des personnes qui se trouvent loin du marché du travail une « activation sociale » [*social aktivering*] qui ne vise pas la réinsertion dans l'emploi. Dans ces cas le but est surtout d'assurer, à ces personnes, un contact humain et empêcher leur exclusion sociale⁷¹. Les communes sont très motivées pour essayer de faire embaucher leurs bénéficiaires de prestations aussi vite que possible par le fait qu'elles supportent 50% des dépenses (l'autre moitié leur est remboursée par l'Etat). Une

⁷⁰ A comparer et distinguer de la notion allemande d'*Erwerbsfähigkeit*, voir Tableau 10.

⁷¹ Voir le commentaire précédent sur la notion informelle d'activation sociale.

commune efficace obtient une économie des prestations lui procurant des ressources pour d'autres fonctions.

II – 3- 2 Un système clairement dual

Jusqu'à la décision de la réforme administrative des compétences, en 2004, le système danois était aussi clairement dual. D'un côté, les chômeurs ayant des droits d'assurés avaient accès aux services de l'AF (service public de l'emploi, lui-même profondément réformé dans le sens de la décentralisation en 1994, avec la création de « Comités régionaux du marché du travail », véritables organisateurs de la politique de l'emploi en tant que « clients » de l'AF, dont la structure de base est restée centralisée sous l'autorité de l'Etat, tout en devant profondément modifier son fonctionnement – pour les détails voir Jørgensen et al., 1998, particulièrement p. 170-175). De l'autre, les « chômeurs de l'assistance » relevaient du système de l'aide sociale communale, qui délivraient des prestations plus faibles et des services également considérés comme de moindre efficacité : cette moindre efficacité a été établie de manière variée dans la littérature d'évaluation – voir notamment sur ce point la contribution d'Abrahamson (2001) en français, parmi une grande variété de publications. Ce point est également noté dans les versions successives des plans nationaux d'action pour l'emploi danois (voir par exemple, celui de 2004, p. 46).

Un peu avant le moment où les « jobcentres » uniques se mettent progressivement en place, la centrale syndicale L.O. publie à ce propos un tableau significatif qui montre que les mesures d'activation proposées dans les deux branches du système restent encore fort différentes. Nous reviendrons ci-après sur l'analyse précise de ces mesures, mais la différence de structure est frappante.

Tableau 5 – La nature des prestations d'activation en 2003

| Types d'activation (<i>aktivering</i>) | Bénéficiaires de l'assistance | Chômeurs de l'assurance |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|-------------------------|
| <i>jobtræning</i> (collectif) | 8,5 | 33,3 |
| Dont : secteur privé | (7,3) | (7,1) |
| <i>jobtræning</i> (individuel) | 27,8 | 0 |
| Dont : secteur privé | (7,2) | |
| Formation | 30,5 | 56,9 |
| Autres | 33,2 | 9,8 |
| Total | 100,0 | 100,0 |
| Le <i>jobtræning</i> est un contrat aidé, il est désormais classé comme subvention à l'emploi (<i>løntilskud</i>). Le <i>jobtræning</i> individuel est réservé, de fait, aux personnes les plus loin de l'emploi [aux bénéficiaires de <i>kontanthjælp</i> (assistance)] ©JCB Barbier - CNRS | | |

Source : adapté de „LO, Zoom på Arbejdsmarkedet“, Juli 2004, p. 46.

Dans l'assurance, les *jobtræning* et la formation dominant, alors que dans l'assistance, c'est la catégorie « autres » et, dans une moindre mesure la formation qui sont essentiels, à côté des *jobtræning* individuels, qui sont réservés pratiquement au secteur non marchand. A l'automne 2005, le gouvernement danois a publié une série de rapports⁷² sur l'activation (en danois), dont nous extrayons quelques informations pertinentes.

⁷² Serviceeftersyn – *Flere i Arbejde, analysepapir 2, 3, 5, 6.*

Tableau 6 – Nombre des offres d’activation (équivalents temps plein (ETP), stock trimestriel, chômeurs de l’assurance et chômeurs de l’assistance)

| | 2004 (2è tri) | 2005 (2è tri) | 2004 (2è tri) | 2005 (2è tri) | 2004 (2è tri) | 2005 (2è tri) |
|----------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| | Assurance AF | Assurance AF | communes | communes | total | total |
| Jobtræning (løntilskud) | 16785 | 13879 | 3490 | 2982 | | |
| Uddannelse (ordinær) | 15098 | 17039 | 770 | 1022 | | |
| Autres programmes formation (communes) | | | 16104 | 14545 | | |
| virksomhedspraktik | 1137 | 1199 | 8459 | 7411 | | |
| (total) | 35321 | 34192 | 34687 | 31556 | 70008 | 65749 |

Denmarks Statistik, AB702

Le tableau montre la persistance des différences entre les offres du service public de l’emploi (AF) et celles des communes, classées selon les trois catégories principales d’activation (jobtræning ; formation ; et stages pratiques courts de formation en entreprise (virksomhedspraktik)]. Dans le système de l’assurance, la dernière forme de l’activation est très minoritaire par rapport aux jobtræning et aux formations ordinaires ; dans le système de l’assistance communale, ce sont les projets spéciaux de formation qui sont majoritaires, alors que les stages pratiques courts de formation en entreprise ont connu un développement importants ces dernières années. Le nombre total de personnes activées en ETP se répartit à peu près à part égale désormais entre les deux secteurs.

Afin de comprendre le poids de l’activation, il convient de mettre en regard ces chiffres avec le nombre des personnes qui perçoivent des prestations, également en ETP, comme le montre le tableau 7.

Ce dernier illustre bien la diminution du chômage indemnisé par l’assurance depuis 1994 (264.425) à 2004 (149.405). Dans le même temps, le nombre de personnes qui perçoivent l’assistance passe de 122.769 à 101.950. En schématisant à l’extrême le nombre de personnes potentiellement candidates à une offre d’activation (qu’elle émane d’un service communal ou de l’AF) passe de 387.000 à 250.000. Les chiffres de ce tableau ne comprennent pas, dans les statistiques d’activation (*aktivering*) les *jobtræning*, ce qui explique la différence avec le tableau précédent (les personnes qui ont un *jobtræning* sont en effet considérées comme actives, ce qui n’est pas le cas des autres mesures d’activation).

Un total en ETP en stock à un moment donné de 250.000 personnes environ se compare en 2004 à un total de positions d’activation d’environ 66.000 : ceci explique que, si l’on considère les indicateurs comparés d’activation, au sens de la stratégie européenne de l’emploi, la performance du Danemark est inférieure à ce qu’on pourrait attendre. Ceci confirme également qu’à un moment donné, les personnes qui perçoivent des prestations sans être activées représentent environ les trois quarts du total.

On observera, au passage, la valeur relative importante des stocks de bénéficiaires des prestations *efterløn*, *førtidspension* et *revalidering* (leur total passe de 379.935 (1994) à 470.710 unités ETP. On retrouve la confirmation de notre précédente observation concernant le pourcentage important des personnes d’âge actif qui ne sont pas en emploi.

Enfin, le bilan d’octobre 2005⁷³ du gouvernement danois montre qu’un nombre important de personnes qui perçoivent les allocations d’assistance ne sont pas considérées

⁷³ Analysepapier 5, *Den aktive indats*, p. 5 ssq.

16/01/2006

comme « prêtes pour le marché du travail » (*arbejdsmarkedparat*), au point d'être orientables vers les offres du service de l'emploi. Cette part s'établit en 2004 à 20%

Tableau 7 - Statistique des bénéficiaires de prestations (SAM7, Danmarks Statistik)

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 |
|---------------------------------------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| 18 ans et plus | | | | | | | | | | | |
| total | 1 576 313 | 1 640 875 | 1 622 229 | 1 599 126 | 1 568 277 | 1 540 689 | 1 531 294 | 1 532 193 | 1 541 578 | 1 569 168 | 1 582 460 |
| Arbejdsløshedsdagpenge | 264 425 | 231 397 | 194 415 | 172 195 | 144 581 | 125 079 | 123 686 | 119 643 | 116 792 | 144 198 | 149 405 |
| Sygedagpenge (maladie) | 38 095 | 41 952 | 47 088 | 49 503 | 49 759 | 49 441 | 54 458 | 59 486 | 62 427 | 65 747 | 66 937 |
| Barselsdagpenge (maternité) | 34 934 | 36 064 | 35 201 | 35 654 | 34 801 | 35 396 | 34 468 | 33 857 | 34 897 | 51 455 | 53 912 |
| Kontanthjælp | 122 769 | 102 223 | 97 650 | 95 978 | 91 846 | 86 506 | 88 558 | 90 665 | 93 990 | 92 799 | 101 950 |
| Revalidering | 15 458 | 16 734 | 17 972 | 19 537 | 21 828 | 27 947 | 28 100 | 26 447 | 25 082 | 24 762 | 23 189 |
| Folkepension | 675 536 | 677 835 | 671 107 | 674 278 | 673 101 | 672 499 | 671 364 | 669 914 | 672 510 | 671 926 | 682 397 |
| Førtidspension | 260 903 | 267 212 | 264 411 | 268 486 | 267 039 | 263 614 | 257 560 | 254 612 | 258 824 | 258 741 | 257 887 |
| Tjenestemandspension | 28 275 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Efterløn | 103 574 | 136 406 | 166 153 | 169 482 | 184 229 | 177 580 | 179 057 | 178 846 | 180 643 | 185 646 | 189 634 |
| Kommunal aktivering (assistance) | 32 344 | 38 246 | 40 646 | 40 795 | 41 664 | 44 502 | 46 199 | 47 674 | 47 597 | 46 616 | 32 485 |
| AF-aktivering | 0 | 14 292 | 25 693 | 29 858 | 23 096 | 26 530 | 23 798 | 27 734 | 28 726 | 17 933 | 13 645 |
| Orlovsydelser | 0 | 78 517 | 61 893 | 43 359 | 36 331 | 31 597 | 24 046 | 22 288 | 17 933 | 4 410 | 2 914 |
| Ledighedsydelse | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 027 | 2 157 | 4 935 | 8 105 |

Quatre lignes du tableau sont en gras : les bénéficiaires de l'assurance chômage ; les bénéficiaires de l'assistance ; les personnes activées par les services communaux et par l'AF. Les chiffres sont en ETP. Les chiffres d'activation ne comprennent pas les jobtræning. Pour les explications concernant les programmes, voir les tableaux dans les sections suivantes.

II-3- 3 Générosité relative des prestations en comparaison internationale

La comparaison de quelques cas types à l'aide des publications de l'institut SFI permet à la fois de démontrer la relative générosité du système de prestations, et sa nette différenciation selon chacun des deux secteurs.

Tableau 8 – Montant de l'allocation et perte de revenu due au chômage pour un salarié moyen (estimations)

| (average production worker au sens de l'OCDE) | 1994 (€) | 1994 | 2001 (€) | 2001 |
|---------------------------------------------------------------------------------------|----------|---------|----------|---------|
| Cas d'un salarié chômeur pendant 3 mois (assuré) et célibataire | 1500 | - 8,1% | 1700 | - 9,6% |
| Cas d'un salarié chômeur pendant 1 an (assuré) et célibataire | 1500 | - 34,2% | 1700 | - 39,6% |
| Cas d'un couple dont la femme (assurée, travail à temps partiel) est au chômage un an | 990 | - 5,8% | 1140 | - 7,0% |
| Cas d'un salarié chômeur pendant 1 an et non assuré (assistance) | 745 | -61,4% | 1040 | - 59,5% |

Source : nos calculs, à partir de la source SFI (2004, p. 6-7). La première colonne correspond au montant mensuel en euros avant impôt (non corrigé des parités de pouvoir d'achat). La seconde est le pourcentage de perte de revenu : les revenus qui permettent de calculer celle-ci sont calculés après impôt. Le taux d'imposition, progressif, est d'environ 40% pour les plus faibles revenus. Il s'élève à 53% pour deux fois le revenu du salarié moyen. L'essentiel des impôts sont communaux. ©JCBarbier - CNRS

En plus des différences de prestations et de services, le SPE danois a également mis en œuvre des outils de traitement des chômeurs qui sont plus élaborés que ceux des communes, en particulier avec l'introduction d'un système de « *profiling* », nous y revenons ci-après.

II-3- 4 Degré et durée du chômage au Danemark

Un aspect important – quelles que soient les qualités respectives des systèmes d'assurance et d'assistance, et quelles que soient la nature des prestations d'assistance, concerne la durée du chômage au Danemark.

Les statistiques danoises ont pour habitude de fournir les nombres de chômeurs en équivalents temps plein : il est ainsi facile de savoir, pour une année donnée, quel est le degré de chômage de ces derniers. En 2005, par exemple, sur 564.410 qui ont connu le chômage, seuls 129.449, soit moins d'un chômeur sur quatre, ont été au chômage plus de six mois et 23.529 toute l'année (un peu plus de 4%). Ce qui indique une forte rotation du chômage.

Tableau 9 - Composition du nombre des chômeurs en fonction du degré de chômage

| | 1997 | 2000 | 2001 | 2003 | 2005 |
|-----------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| total | 724000 | 587279 | 546071 | 547565 | 564410 |
| Moins de 6 mois % | 74 | 82,5 | 70,2 | 70,6 | 78,1 |
| Plus de 6 mois % | 26 | 17,5 | 19,8 | 19,4 | 22,9 |
| Au moins 9/10è de l'année % | 8,6 | 3,7 | 4,2 | 3,8 | 4,1 |

Danmarks Statistik, /RU322, 7.10.2005

Les statistiques danoises ont en effet pour habitude de raisonner, non pas en termes de chômage de longue durée, mais plutôt en termes de degré de chômage dans l'année. On connaît en revanche les taux de chômage de longue durée au sens d'Eurostat. Depuis 1999, le taux de chômage de longue durée (% de la population active) est d'environ 1% pour un taux de chômage total de 5% environ, soit un taux de chômage de longue durée d'environ 20%, bien inférieur à la moyenne européenne.

II-3 – 5 La réforme en cours

La méthode de traitement de tous les *citoyens (borgere)* sans emploi, incluant les outils (le *profiling*, notamment est censé devenir de droit commun) et les services est destinée à être unifiée par la mise en œuvre de la réforme en cours dont l'objectif, après évaluation de la phase transitoire, est d'être pleinement en place en 2007.

Si les assurés font désormais partie du public général de citoyens qui doit être reçu et servi dans les centres communs d'accueil, le maintien des caisses d'assurance chômage et de leur rôle spécifique pour leurs membres ne semble pas modifié, du moins pour l'instant (malgré les craintes syndicales qui s'alarment d'effets négatifs futurs en invoquant les effets des réformes suédoises). Cela signifie en particulier que ces caisses continueront à fournir à leurs membres des services particuliers, par exemple, de conseil ; cela signifie aussi qu'elles conservent leur rôle important en matière de contrôle. Avant même la réforme en effet, ce n'est pas l'Etat ni le service public de l'emploi qui prononce les sanctions contre les chômeurs (assurés) qui ne rempliraient pas les obligations. Il se contente de signaler à la caisse de l'assuré qu'il a observé ces manquements ; c'est la caisse de chômage qui traite ensuite le problème, qui peut aboutir à des sanctions (voir la section droits et devoirs, sanctions).

Mais la réforme a pour but d'universaliser les services, du moins dans leur principe. Cette justification de l'accès de tous les citoyens à des services de qualité commune est présente officiellement. Dans son chapitre emploi, le rapport de la *Strukturreform* indiquait que personne ne devait être laissé sans accès à un service⁷⁴. Ce même rapport insiste sur le fait que les chômeurs les plus « forts », les plus « qualifiés » n'auront dans les six premiers mois de leur chômage⁷⁵, que des contacts limités avec le jobcentre ; en revanche, les chômeurs qui sont le plus « aux marges » se verront proposer des emplois avec subvention (*tilskud*) ou des actions combinés avec « *a social subsidy* » [*som efter behov kan kombineres med en social indsats*].

On a vu, dans les précédentes sections, combien on est encore loin de cette universalisation de principe, ne serait-ce qu'en observant la différenciation radicale des services dits d'activation.

Si l'on considère qu'il existe en France une population particulière (au moins à un moment donné) qui relève des « politiques de l'insertion », il est clair que l'enquête de terrain danoise démontre qu'il existe très évidemment une parenté avec les politiques actives ou d'activation des chômeurs au Danemark. Bien que, comme on l'a déjà dit, ce ne soit pas une catégorie légale⁷⁶, on voit utiliser par les acteurs de terrain la notion de « *social aktivering* » ; celle-ci se rapproche de la notion de politique d'insertion sociale, à la française, avec toutes

⁷⁴ No one should be left unattended (p. 47, version anglaise) [*ingen må opgives*].

⁷⁵ Nos entretiens nous confirment que la grande majorité des chômeurs quittent le chômage avant six mois (entretiens Aalborg, notamment).

⁷⁶ La loi sur l'activation énonce cependant que, dans le cas où les personnes ne peuvent pas directement s'insérer sur le marché du travail, le but de l'activation est de les faire participer à la citoyenneté active.

ses ambiguïtés et limites, ainsi que les critiques qui veulent que tout le monde soit « activé » et le fait de cacher l'*open unemployment*. Il y a donc paradoxe seulement apparent à observer au Danemark à la fois de hauts taux d'emploi et des taux élevés de population potentiellement active bénéficiant de prestations ou de services qui ne sont pas, au rebours du cas britannique, orientée sur le marché du travail ordinaire.

II- 3-6 Le système eng-strengt et la Strukturreform : une forme cohérente de guichet unique

Si des projets ont certainement existé quant à l'unification financière du système, ils n'ont pas été mis en œuvre (ils pourraient être repris dans l'avenir) : il est vraisemblable que le gouvernement libéral n'a pas estimé sur ce dossier devoir passer outre à l'opposition des syndicats qui restent, rappelons-le, les gestionnaires des caisses d'assurance chômage. La réforme du « guichet unique » est donc une dimension de la réforme communale, qui vise à réduire le nombre des municipalités de 271 à 100.

Il s'agit aussi d'une réforme gestionnaire radicale de rationalisation, qui a en outre une dimension universalisante, dans la mesure où l'objectif (encore lointain) est l'unification du traitement des personnes en dehors de l'emploi (chômeurs ou autres) et qui sont en même temps, *arbejdsmarkedparad*, c'est-à-dire prêtes à être embauchées ou employables.

Excursus : comparaison des quatre pays

Il est intéressant, à ce propos, de comparer les catégories dans les quatre pays qui font l'objet du présent rapport (il ne s'agit pas d'équivalents exacts).

Ce qu'enseigne le tableau 10 peut se résumer en plusieurs remarques, en anticipant un peu sur l'analyse du cas allemand après la réforme Hartz IV.

Aussi bien au Danemark qu'en Allemagne, mais par des moyens différents, une distinction, qui n'est pas strictement légale, est établie entre la capacité d'occuper un emploi ordinaire ou protégé, et la capacité de travail ; cette distinction n'est toutefois pas la même : en Allemagne, le critère qui est celui du droit aux pensions d'invalidité est appliqué à tous les chômeurs : être capable de travailler au moins trois heures par jour signifie qu'on devient, en théorie « activable », au sens de devenir susceptible de se voir proposer des mesures liées à l'emploi ; ceci s'applique aux anciens bénéficiaires de l'aide sociale des communes, qui, en théorie, étaient déjà « activables », on le verra, au sens de la loi de 1961, mais évidemment aussi aux nouveaux bénéficiaires de l'*Arbeitslosengeld* II. Parmi eux, seuls certains sont véritablement capables d'occuper un emploi (*Beschäftigungsfähig*). Au Danemark, le principe universel du marché du travail ouvert à tous entraîne que l'activation potentielle s'adresse à tous, et, effectivement, depuis 1992, la population concernée par cette possibilité d'activation – qui, on l'a vu, reste minoritaire de fait, à un moment donné – n'a cessé d'être étendue. Mais l'activation danoise, comme on l'a vu, comporte une palette variée d'instruments, dont ceux qui visent à une « activation sociale » permettant à tous de vivre une vie meilleure que s'ils restaient « passifs ». Il est donc logique que, dans les fait, le public traditionnellement relevant de l'aide sociale des communes soit seulement en minorité « activable » par l'AF, le SPE danois. Du moins est-ce la situation que nous observons actuellement, au moment où la réforme du « guichet unique » se met en place.

Tableau 10 – Catégories du marché du travail en comparaison

| Français | allemand | anglais | danois |
|-----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| Population active | Erwerbspersonen = Erwerbstätige + Arbeitslose Erwerbstätige = effectivement en emploi | Active population/labour force | arbejdsstyrken |
| En emploi Salariés et indépendants | abhängig Beschäftigte = salariés Erwerbstätige = abhängig Beschäftigte + Selbständige (travail indépendant) | Employed/ Employee + self employed | beskæftiget lønmodtagere + selvstændige |
| Chômeur | Arbeitslos | unemployed | Arbejdslos/ledig |
| Disponibilité | Verfügbarkeit | availability | <i>rådighed</i> |
| Employable | beschäftigungsfähig (ce n'est pas une catégorie juridique, mais une catégorie d'action, qui signifie que la personne est prête à l'emploi) | employable | arbejdsmarkedparat |
| Apte au travail/proche du marché du travail ⁷⁷ | erwerbsfähig (employé dans une conception étroite plutôt médicale, qui vérifie la capacité de travail de trois heures par jour) ⁷⁸ | [?] | <i>erhervsevne</i> <i>arbejdsevne</i> <i>arbejdsmarkedparat</i> |

©JCBarbier - CNRS

En Grande Bretagne, ensuite, la situation est bien différente : le chômeur ou le bénéficiaire de l'allocation de droit commun (*Jobseeker's allowance* ou *Income Support*) est considéré, par principe, comme étant obligé de chercher un travail ; en outre, comme nous l'avons montré (Barbier, 2001), la provision d'emplois ou d'activités « protégés » est très marginale, depuis les années Thatcher⁷⁹ ; « l'insertion » des personnes en difficulté, pour employer un concept français, se fait donc sur le marché ordinaire. Une catégorie qui distingue les personnes capables de travailler et celles qui sont réellement prêtes à l'emploi n'est donc pas directement « nécessaire ». En revanche, l'accroissement maintenant bien connu de la catégorie des personnes ayant droit à des prestations de « handicapé » (ou de manière analogue, les mères de famille isolées), est, depuis la réforme introduite par les gouvernements Blair successifs, considéré comme insatisfaisant et anormal : d'où la politique qui consiste à essayer « d'activer » ces populations et donc, de les transformer en « actifs » par des programmes mêlant les incitations financières (*tax credits*) et par des programmes de New Deal pour les adultes.

En France, en perspective comparative, la situation apparaît de ce point de vue, très différente, en raison d'une double circonstance : d'une part, contrairement aux autres pays étudiés ici, le système de prestations sociales est fragmenté (revenus de l'assurance chômage et multiplicité des minima sociaux) ; de l'autre, le système de production de services pour l'emploi et l'activité est également profondément divisé entre une multiplicité d'acteurs. Une catégorie essentielle a été inventée sous la forme de « l'insertion », qui découpe en quelque sorte les bénéficiaires potentiels des actions et des revenus « de remplacement ».

Le système français comporte en outre une prestation dominante, le RMI, qui n'entraîne pas d'obligation d'être actif sur le marché du travail (malgré le principe des contrats d'insertion d'une part, et, de l'autre l'introduction récente et hésitante du RMA)⁸⁰.

⁷⁷ On pourrait utilement mettre en comparaison les catégories pratiques d'action des agents de l'ANPE, telles qu'elles ont été analysées par Didier Demazière, dans les années 80 et au début des années 90.

⁷⁸ Définition de la loi Harz IV – voir le chapitre sur l'Allemagne.

⁷⁹ Nous revenons sur cet aspect de la politique actuelle du gouvernement du Labour plus loin.

⁸⁰ Voir sur ces points les analyses complémentaires du dernier rapport du CERC (2005).

On est donc en présence de deux systèmes à vocation universalisante (le Danemark et le Royaume Uni) tendant vers la polarisation autour d'un « guichet unique » producteur de services pour l'emploi et l'activité, dans lequel le premier (le danois) maintient une différence notable entre revenus issus de l'assistance et ceux issus de l'assurance. L'Allemagne qui, on va le voir, si la réforme Hartz avait été appliquée comme sa lettre l'envisageait, aurait également rejoint ce modèle, mais elle a choisi de maintenir deux guichets différents, du moins pour l'instant (avec deux prestations clairement différenciées). La France, pour sa part, introduit la réforme récente des « maisons de l'emploi » mais maintient la diversité extrême de ses minima sociaux, et, parallèlement multiplie encore, depuis la loi de programmation sur la cohésion sociale, les types de contrats de travail associés, sans remettre en cause la multiplicité des intervenants sur le terrain.

Le système danois à horizon 2007

Le nouveau système qu'il est prévu de mettre en œuvre au Danemark comporte une réforme d'ampleur.

Il ne sera vraiment en place qu'à partir de 2007 ; des expériences ont été menées comme celle visitée à Aalborg en octobre 2004, qui sont désormais terminées ; il n'y a pas eu vraiment de volonté politique de tirer des leçons évaluatives de ces expériences, car elles apparaissent désormais dépassées, alors que les principales décisions ont été inscrites dans la loi. La période actuelle est donc celle d'une mise en place des éléments de la réforme d'un point de vue opérationnel.

Originellement, trois « modèles » de mise en œuvre avaient été prévus, les modèles A, B et C. Le modèle A, qui a été abandonné, aurait supposé des centres plus importants qui auraient fourni la palette complète de services. La réduction du nombre de communes (de 271 à environ une centaine) ayant été encore plus importante que prévu, il ne reste désormais que le modèle C (10 centres « pilotes ») et le modèle B (90 centres de droit commun). Tous les centres nouveaux (*Jobcenter* en danois) doivent recevoir, à l'horizon 2007, l'ensemble des chercheurs d'emploi, qu'ils relèvent de l'assistance ou de l'assurance.

Alors que les centres pilotes sont administrés par les communes, le modèle B comprendra en son sein deux lignes de responsabilité, l'une qui relève de la commune, l'autre de l'administration régionale de l'AF (quatre régions) et des conseils régionaux de l'emploi (RBR). Il y aura ainsi trois niveaux, le central avec le ministère de l'emploi, l'AMS et le Conseil de l'emploi (voir schéma avant la réforme en annexe I-1) ; le régional et le local qui comprendra aussi des conseils locaux de l'emploi (niveau des communes)⁸¹ [voir schéma de l'annexe I-2].

Ce qui n'est pas aisé à imaginer aujourd'hui encore, selon nos interlocuteurs, c'est la façon dont les deux autorités (AF et communes) vont coopérer dans les centres locaux ; de même, la distinction « opérationnelle » entre les personnes « employables » (au sens de *arbejdsmarkedsparat*) et les autres, qui seront considérées comme n'étant pas en mesure d'être orientées vers le marché ou vers une forme d'activation (et qui, ainsi relèveront toujours de l'assistance) n'est pas entièrement claire dans les entretiens que nous avons menés en octobre 2005, même si le principe général de l'activation est censé s'appliquer à tous les bénéficiaires potentiels « prêts pour le marché du travail » (nous avons noté plus haut qu'aujourd'hui,

⁸¹ Au lieu du LAR et du RAR du schéma de l'annexe I, il y aura donc trois niveaux de conseils : un central, le BER (*Beskæftigelsesrådet*) ; quatre régionaux, les *Regionale Beskæftigelsesråd* (RBR) et un niveau nouveau, le LBR (*Lokale Beskæftigelsesråd*) au niveau de chacun des 100 communes.

parmi les bénéficiaires de l'assistance, 20% seulement en 2004 ont été orientés vers un traitement par le service de l'emploi (AF).

De ce qui se passe dans la mise en œuvre actuelle et de ce qui se passera dans le futur dépend la forme que prendra le guichet unique et l'universalisation des services pour les personnes d'âge actif.

II- 4 L'offre d'activation et les programmes

L'introduction du principe de l'activation donne toute son importance à la question de la disponibilité des personnes sans emploi pour occuper un emploi, condition sine qua non pour recevoir la prestation. Cela ne veut pas dire que l'activation soit généralisée pour tout le monde tout le temps (voir les précédentes sections), ni que des programmes n'existent pas qui sont favorables au retrait du marché du travail, permanent ou temporaire (*afterløn*, *førtidspension*, indemnités de longue maladie). Nous présentons ici les programmes en trois catégories (programmes pour les assurés ; programmes pour les personnes à l'assistance ; autres programmes), après un commentaire sur l'évolution de la politique de l'emploi danoise dans les 20 dernières années.

II- 4 1 Généralités

La politique du marché du travail et de l'emploi est marquée par son insertion dans les négociations tripartites entre le gouvernement (représenté par le Ministre du travail et souvent le Premier ministre, le Ministre des Finances, le Ministre de l'Economie) et les organisations principales des salariés et du patronat, que ce soit au niveau central ou décentralisé. Ces négociations, dans les années 80 à aujourd'hui sont marquées par la recherche de consensus.

Du point de vue gouvernemental, il s'agit d'une façon de s'assurer, dans le Parlement, une majorité pour des propositions de lois (tradition pour approuver des recommandations unanimes des partenaires sociaux). C'est ainsi que les négociations tripartites des années 1984-1985 ont ouvert la voie à la réduction du temps de travail au moment des accords de 1985 et de 1987. Les négociations tripartites de la commission des pensions de 1988 ont introduit l'idée du développement des pensions du marché du travail, qui ont été mis en œuvre par étapes au cours des négociations sur les accords des années 90 et définitivement terminés au moment de l'accord de 2000. En 1990, on a, à deux reprises, procédé à des négociations intégrant les organisations des communes sur les remèdes possibles aux problèmes structurels sur le marché du travail et le renforcement de l'action d'activation. Il s'agissait, de même, d'augmenter les places d'apprentissage et de stages en entreprise, ce qui fut, dans une large mesure, réalisé. La base de la vaste réforme du marché du travail de 1994 fut établie dans la commission dite « Zeuthen » où furent représentés les principales organisations. La réforme donna, par le biais de la création des LAR et RAR, [voir annexe I-1], aux organisations principales des partenaires sociaux une influence considérablement plus importante sur la politique du marché du travail.

Avant cette réforme, de nombreuses initiatives ont été prises (voir annexe du rapport Robineau, 1999, Bredgaard (2001) pour une présentation détaillée, et ci-après). A partir du milieu et surtout de la fin de années 80, on s'intéresse de plus en plus à la politique du marché du travail *active*, entre autres, en introduisant des prestations de formation, et de création d'entreprises et la conversion du dispositif ATB en UTB/ATB [Bredgaard, 2001, voir tableau

11]. Au début des années 90, on développe les programmes « actifs », en particulier en faveur des jeunes bénéficiaires d'allocations, en même temps qu'on introduit des dispositifs qui régularisent l'offre comme, par exemple, les dispositifs de congé qui visaient à réduire l'offre de travail. Avec la réforme du marché du travail de 1993 fut donnée une large priorité à l'amélioration des qualifications par le biais de la formation, parallèlement à la décentralisation (régionalisation) de la politique active et simultanément à une réduction considérable de l'offre de travail, entre autres en faveur des chômeurs par l'introduction de la prestation de transition (*overgangsydelse*⁸²), qui dispensait les chômeurs de longue durée âgés de leur obligation de disponibilité (*rådighed*).

On change nettement de cap en 1995 surtout à la lumière des changements de conjoncture, de la croissance de l'emploi et du chômage décroissant. Le contrôle de la disponibilité se resserra, les dispositifs de congé furent limités, le principe de l'activation s'étendit. La période nécessaire pour l'éligibilité à l'assurance (*genoptjeningskravet*) passa de 26 semaines à 52, et l'on réduit la période maximale de prestations. L'action spécifique en faveur des jeunes (datant originellement de 1996) fut renforcée (proposition aux jeunes au-dessous de 25 ans et au bout d'un chômage de 6 mois, d'activation et de formation, avec réduction des prestations de 50%). Le changement a aussi touché les règles de l'*efterløn* (1998/1999) pour rendre plus attirant pour les seniors le maintien sur le marché du travail et leur faciliter l'accès au travail à mi-temps ou intermittent. La réforme de l'*efterløn* semble avoir atteint un premier but - mais il est difficile de l'estimer avec certitude, puisqu'en même temps on est confronté à un plus grand nombre de bénéficiaires de la préretraite (dû à la démographie) et des ayants droit à la préretraite.

La politique du marché du travail du gouvernement libéral d'aujourd'hui (début 2005) s'est en gros alignée sur celle du gouvernement précédent pour ce qui concerne la disponibilité et l'offre d'emploi effective que celui-ci avait réalisé au moyen de compromis politiques larges. On constate quand même, sur deux points, des innovations nettes. D'une part on a introduit, pour ce qui est des bénéficiaires de *kontanthjælp*, une prestation réduite et un plafond, au bout de 6 mois tout en réduisant les prestations pour les nouveaux immigrants⁸³. L'objectif de ces modifications est, une fois de plus, d'inciter au travail et de renforcer par ce moyen l'offre de travail. D'autre part, la réforme majeure est celle du système unifié des communes (*en-strengt system*).

Au total, depuis 1994 on a procédé à une série de grandes réformes de la politique du marché du travail : avec la réforme de 1994-1996 une transformation importante du système d'allocations, du système d'activation et des dispositifs de congé ; en 1999, la période d'allocation passa à 4 ans et le droit et le devoir d'activation furent renforcés après un an de chômage. On a en outre réduit récemment les possibilités des chômeurs de suivre une formation. On a, entre autres, supprimé les congés de formation des chômeurs. En 2002, la réforme encore en cours dite "Plus de gens au travail" (*Flere i arbejde*) qui entra en vigueur en 2003, de nouvelles orientations furent mises en œuvre. La politique d'activation, on va y revenir, fut de plus en plus centrée sur l'accès direct à l'emploi et les acteurs de l'activation furent modifiés, avec l'introduction plus forte des autres acteurs (*andre aktører*) du privé.

II- 4- 2 *Rappels historiques sommaires*⁸⁴

⁸² Voir tableaux des prestations ci après.

⁸³ Voir le tableau des prestations ci-après.

⁸⁴ Pour plus de détails, nous renvoyons à notre synthèse pour le rapport Robineau, dont le rapporteur fut Bernard Simonin.

Il s'agit ici de voir ce qui a été mis en vigueur, progressivement, avant et avec la réforme de 1993-94 jusqu'à la réforme « Flere i Arbejd ».

Entre les années 70 et le début des années 90, nombres de programmes s'inscrivant dans le cadre des politiques de l'emploi ont été expérimentés au Danemark en vue de réduire les taux alors élevés de chômage (cf. Bredgaard, 2001). Mais c'est à partir de la « réforme du marché du travail » de 1993-1994 que l'on assiste à une inflexion significative des politiques de l'emploi danoises vers un regain d'activation. L'activation des bénéficiaires du système de protection sociale (*aktivering*) et la flexibilisation du marché du travail étaient les deux composantes de cette réforme.

Avant 1993, les politiques de l'emploi avaient acquis leur autonomie à partir des années 1970, mais surtout 1980, se séparant des dispositifs de politique sociale. Elles reposaient sur une palette variée de mesures mettant en œuvre le secteur public, et, plus particulièrement, les collectivités territoriales (voir le tableau ci-après).

Tableau 11- Les dispositifs principaux de politiques de l'emploi⁸⁵ (années 70 à 90)

| Dispositif | Contenu général | date | Population cible | Description |
|-----------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|------|--------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Loi sur l'emploi des jeunes | Emploi et formation professionnelle | 1977 | Jeunes chômeurs relevant de l'assistance | Dispositifs municipaux d'emploi ; emploi privé subventionné ; contrats d'apprentissage et de formation |
| ATB | Offre d'emploi | 1978 | Chômeurs de longue durée éligibles à l'assurance | Emploi public ou privé subventionné de 9 mois |
| ATB + (UTB) | (+offre de formation) | 1985 | Comme ci-dessus | La seconde offre d'emploi est remplacée par une offre de formation de 18 mois ou d'aide à la création d'entreprise |
| Loi sur la création d'emploi | Emplois d'utilité sociale sans effet de substitution ou de déplacement sur les marchés locaux | 1982 | Jeunes chômeurs de moins de 25 ans | Les emplois (privés ou publics) doivent être additionnels ; subvention de 3 ans aux employeurs accordées par les autorités régionales |
| Allocation d'assistance aux jeunes © JC Barbier, in rapport Robineau | Allocation liée à l'obligation d'activation (<i>aktiveringspligt</i>) | 1990 | Jeunes chômeurs relevant de l'assistance | Emplois, emplois-formation dans le privé, dans les associations et dans le secteur public (durée 5 mois) |

Comme on le voit dans le tableau ci-dessus, ces mesures, sans être comparables, ont été différentes des emplois non marchands à la française, pour les principales raisons suivantes :

⁸⁵ Hors les dispositifs de congés (voir sur ce point Jørgensen *et al.*, 1998).

- Elles n'ont jamais été conçues systématiquement comme devant s'appliquer au secteur public (ou associatif) par opposition au secteur privé. De ce point de vue, elles ont en général eu un caractère universel ; si la majorité des mesures se sont déployées dans le secteur public, cela ne tient donc pas à un choix de politique publique faisant la différence entre les deux, contrairement au cas français, mais aux stratégies des employeurs de n'y recourir que faiblement, appuyés en cela par les syndicats de salariés qui ont traditionnellement considéré ces mesures comme potentiellement dangereuses pour les conditions d'emploi ordinaires ;
- Elles n'ont que très marginalement concerné le secteur non lucratif. Ce dernier point tient à la particularité danoise d'une quasi-inexistence du secteur associatif dans la fourniture de services sociaux en général. Cette situation s'explique très aisément par la nature du système danois de protection sociale, dominé par la fourniture étatique de services universels et diversifiés, fondé sur la fiscalisation de la protection sociale ;
- Considérées avec le recul et par contraste avec la situation qui prévaut depuis la réforme de 1994, les mesures pour l'emploi danoises des années 80 et 90 se présentent globalement comme la traduction de la fonction, assumée par l'État et légitimée dans la société danoise, *d'employeur de dernier ressort*. Elles prennent, dans cette première période un caractère dominant de « programmes d'emplois temporaires » subventionnés indifféremment dans le marchand ou le non marchand, mais elles *marient formation et emploi temporaire*.

En 1990, le Danemark a introduit une nouvelle allocation pour les jeunes [*Youth Benefit Scheme*] : l'assistance sociale (*kontanthjælp*) apportée aux jeunes devenait conditionnée par leur participation aux mesures d'activation. En 1992, ce programme est étendu à tous les bénéficiaires de l'assistance sociale ayant entre 20-24 ans avant d'être étendu aux plus de 25 ans en 1994. En 1998, avec la loi sur la « politique sociale active », l'activation a été rendue universelle en matière de politique sociale, y compris pour les bénéficiaires de l'assistance. Les individus ayant des « problèmes autres que le chômage » (problèmes mentaux, sociaux ou de santé) se voient conférer également le droit et le devoir d'être activé (cf. Bredgaard, 2001).

La réforme de 1994 a introduit les plans d'action individuels (*handlingsplan*). Un plan d'action individuel est un contrat individuel entre le chômeur et le service public de l'emploi (ou la commune). Ce dernier offre une large palette de services d'activation au chômeur qui doit lui permettre de réintégrer le marché du travail.

Suite à cette réforme, la durée d'indemnisation des chômeurs indemnisés a été réduite de 7 ans à 4 ans. La première année appelée est une période où le chômeur cherche activement un emploi alors que les trois années restantes constituent la « période d'activation ». Durant cette dernière période, comme on l'a déjà mentionné, le chômeur avait, par principe, *le droit et le devoir* d'être « activé » 75% du temps⁸⁶. Les groupes considérés comme « vulnérables » peuvent bénéficier de l'offre d'activation dès leur première année de chômage. Quant aux chômeurs relevant de l'assistance sociale, ils ont le droit et le devoir aussi d'être activés. Ceux qui parmi eux ont moins de 30 ans devaient bénéficier d'une offre d'activation dans l'intervalle des 13 mois qui suivent leur entrée en chômage contre 12 mois pour ceux qui dépassent cette tranche d'âge.

⁸⁶ Comme on le verra ci-après ce pourcentage est désormais caduc.

En 2002, cette distinction entre période d'emploi et période d'activation a été supprimée. Aujourd'hui, tous les chômeurs peuvent à tout moment bénéficier d'une offre d'activation.

Au Danemark, l'offre d'activation se caractérisait, avant les réformes de 2002-2005 en gros par l'emploi-formation (*jobtræning*) et l'éducation (*uddannelse*). L'emploi-formation est un dispositif permettant aux chômeurs de se (re)familiariser avec le marché du travail à travers l'occupation d'un emploi public ou privé intégrant un volet formation. Les entreprises privées reçoivent des subventions si elles emploient des salariés dans ce cadre. En pratique, c'est dans le secteur public que sont pourvus les trois-quarts des offres d'emploi-formation (Barbier, 2004b ; voir aussi tableaux précédents).

L'activation en matière d'« éducation » concernait, à l'époque, une grande variété mal connue de programmes – dispensés dans des institutions éducatives classiques (écoles, universités, etc.), et dans des cours conçus pour les chômeurs, à l'occasion éventuellement de congés de formation (des travailleurs comme des chômeurs). Les chômeurs âgés de plus de 25 ans recevant une formation dans ce cadre peuvent être indemnisés pour une durée qui peut atteindre cinq ans (voir développements ci-après)⁸⁷.

II – 4 -3 Comment se présente aujourd'hui le système de programmes qui constituent la politique du marché du travail au Danemark ?

L'ensemble des programmes que nous avons repérés dans notre enquête peuvent être regroupés dans les trois tableaux suivants, qui sont à jour à la mi-2005 : ces divisions sont susceptibles d'évoluer en fonction de la mise en œuvre de la réforme municipale en cours et de la tendance à l'universalisation qu'on a décrite. La plupart des programmes ont déjà été évoqués dans les précédentes sections, il s'agit donc maintenant de les récapituler (les chiffres des bénéficiaires sont, pour l'essentiel, à trouver dans les tableaux 6 et 7 précédents).

Le premier concerne les bénéficiaires assurés (on y joint la préretraite *efterløn* volontaire, ouverte aux cotisants des caisses d'allocation chômage). Le second concerne le droit commun des bénéficiaires de l'assistance. Le troisième regroupe les autres programmes, relevant principalement des principes de l'assistance et d'autres programmes de sécurité sociale.

De façon transversale, la loi *Flere i arbejdet* (2002) mise en œuvre depuis 2003 a simplifié le système des offres d'activation en trois grandes catégories ; cette mesure de simplification doit être comprise dans le cadre d'un processus de rationalisation de la gestion et du management qui comporte de nombreux aspects, interagissant entre eux, qu'il s'agisse des mesures de décentralisation, de profilage, etc..

⁸⁷ Enfin, dans une perspective comparative, on remarque que le Danemark est le pays de l'OCDE qui a le pourcentage le plus élevé de participants à des mesures d'activation relativement à la taille de sa force de travail avec 24,5%, soit environ 3 fois la moyenne des pays de l'OCDE (8,1%). Le Danemark constituait après la Suède le pays qui consacre la proportion la plus élevée de son PIB aux politiques actives du marché du travail, avec respectivement 1,8% et 2,1% (chiffres de 1997 ; cf. Martin, 2000).

Commentaire des trois tableaux: la simplification

Avec la loi *Flere I Arbejd*, les 32 mesures existantes sont regroupées en trois⁸⁸ :

-
- (1) *Vejledning og opkvalificering* (conseil et formation):
- *Il s'agit de conseil et d'appui court et de cours dits de "clarification", mais aussi de projets spéciaux de formation, ainsi que des mesures ordinaires de formation.*
- *La durée maximum standard est de 6 semaines (26 dans le cas où il y a des cours de danois). Dans certains cas, quand un besoin spécial de formation pour combler un besoin identifié du marché qui manque de qualifications recherchées la durée peut aller jusqu'à un an.*
- *Les bénéficiaires perçoivent soit leur allocation d'assurance, soit leur allocation d'assistance.*
-
- (2) *Virksomhedspraktik* (stage en entreprise): c'est la mesure qui aujourd'hui a connu la plus grande promotion, même si, comme le montre le tableau 6, elle reste nettement inférieure en quantité aux deux autres.
- *Ces stages peuvent avoir lieu dans le public ou le privé. Ils sont conçus pour des personnes qui éprouvent des obstacles sérieux d'insertion sur le marché et qu'on considère incapables de trouver des emplois ordinaires, ou de s'intégrer dans des emplois subventionnés classiques (jobtrænings).*
- *L'objectif consiste à acquérir des compétences et à clarifier les possibilités d'embauche.*
- *Les bénéficiaires de ce type de programme ne relèvent pas des conventions collectives et ils perçoivent soit l'assurance soit l'assistance, ainsi qu'un bonus, l'ensemble étant gratuit pour l'entreprise (11,87 DKK/heure = 1.5 Euro).*
- *La durée maximum du stage est de 4 semaines (voire 13 dans le cas d'obstacles aggravés à l'insertion dans le marché du travail).*
-
- (3) *løntilskud* (un mélange de subvention à l'emploi et d'emploi temporaire, public ou privé): la nouvelle catégorie remplace les anciens *jobtrænings*.
- *Ce sont des emplois dans le public ou dans le privé (majorité dans le public – voir le tableau 5). Leur objectif est de former (reformer) pour des compétences techniques, sociales ou linguistiques, afin de favoriser l'insertion dans un emploi ordinaire à l'issue du *jobtræning*. Ils durent 1 an maximum et sont souvent combinés avec une formation (d'où leur nom initial). Les salaires sont différents selon le secteur, mais les bénéficiaires sont couverts par la convention collective. Dans le public, le salaire maximum est de. 96.21 DKK (13 Euro/heure).*
- *Les chômeurs assurés perçoivent au minimum 82% de l'allocation chômage.*
- *D'autres règles sont édictées pour prévenir la substitution d'emplois ordinaires.*
- *La subvention pour l'employeur (horaire) est de 20 DKK, 35DKK, 55DKK, 81DKK ou 100 DKK. Elle dépend des compétences et formation de l'assuré chômeur et est fixée par le service de l'emploi et les municipalités..*
- *Dans l'assistance*
- *La théorie normative est telle que assistance et assurance doivent conduire à l'accès aux mêmes prestations (on a vu que ce n'est pas le cas, pour l'instant.*

⁸⁸ L'enquête de terrain montre cependant que ce regroupement ne fait pas disparaître la différenciation interne dans les mesures.

- *Cet objectif est lié à la réforme dite du guichet unique (en-strengnet) dans le "jobcentre" local, avec la coopération entre le service public de l'emploi et les communes*
- *Orlovsydelse: prestations désormais abandonnées (congs notamment sabbatiques).*
- *1 année de conge maternité, pour tous les parents (extensible dans certains cas, mais avec une allocation réduite, à 18 mois).*

I – Tableau 12 - mesures et programmes (1) les assurés d'âge actif

| ©JCBarbier - CNRS | Programme (dont activation – <i>aktivering</i>) | Revenu de la personne | caractéristiques | statut | employeur | financement | gestion |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------|----------------------------------|
| Assurés cotisants à une pré-retraite spéciale | <i>efterløn</i> ⁸⁹ | 91% allocation chômage (<i>dagpenge</i>) ; 100% si choisi après 62 | Personnes ayant cotisé 25 ans volontairement retraite à partir de 60 ans | Inactif (pré-retraité) Cumul travail possible ⁹⁰ Non « activable » | non | Etat+cotisations reliées à caisse de chômage | Caisse chômage gestion syndicale |
| Assurés percevant l'assurance chômage | <u>Périodes sans activation</u> | Assurance-chômage (<i>dagpenge</i>) (90% salaire + plafond) | cotisants | Actifs Non activés | non | caisses professionnelles financées par l'Etat + cotisations | Gestion syndicale |
| | <i>Jobtræning offentlig</i> (<i>jobtræning</i> public) | Salaire ⁹¹ limité à nombre d'heures équivalent plafond assurance chômage | Cotisants activés | Actif employé Activé | <i>Løntilskud</i> (subvention, varie de 20 à 100 couronnes / heure) | Etat | AF + autres acteurs |
| | <i>Jobtræning privat</i> (privé) | Salaire normal de marché ⁹² | Cotisants activés | Actif employé Activé | <i>Løntilskud</i> (subvention, varie de 20 à 100 couronnes / | Etat | AF + autres acteurs |

⁸⁹ S'ajoute aux autres retraites, dont l'*arbjedsmarkedspension*.

⁹⁰ 200 heures annuelles.

⁹¹ Le salaire doit être au moins de 82% de la *dagpenge*.

⁹² Le salaire doit être au moins de 82% de la *dagpenge*.

16/01/2006

| | | | | | | | |
|--|-------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------------|-----------------------------------|------|---------------------------|
| | | | | | heure) | | |
| | <i>Uddannelse (opkvalificering)</i> (formation) | Assurance chômage (<i>aktiveringsydelse</i> = <i>dagpenge</i>)+ bonus | Cotisants activés | Inactif Activé | non | Etat | AF + autres acteurs |
| | <i>arbejdsvirksomhedspraktik</i> (formation/stage court) | Assurance chômage (<i>aktiveringsydelse</i>) +bonus | Cotisants activés | Inactif Activé | <i>Løntilskud</i> (subvention) | Etat | AF + autres acteurs |

II – Tableau 13 - mesures et programmes (2) les « assistés » d'âge actif (assistés = n'ayant pas de droits cotisés à l'assurance)

| « assistés » | Programme (dont activation – <i>aktivering</i>) | Revenus de la personne | caractéristiques | statut | employeur | financement | gestion |
|----------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------|----------------------|-------------|---------|
| | Cas général | <i>Kontanthjælp</i> (allocation d'assistance) | | | | communes | |
| | Soit capable de travailler (<i>arbejdsparat</i>) soit non (<i>andre probleme</i>) | <i>kontanthjælp</i> | « Employables » « non employables » | Potentiellement activés | Peut être la commune | communes | |
| | Périodes sans activation | <i>kontanthjælp</i> | | | | communes | |
| | Nouveaux immigrants | <i>Starthjælp</i> <i>Introduktionsydelse</i> [réduction de 30 à 56% pendant sept ans] | Nouveaux arrivants, taux réduit | Potentiellement activés | Peut être la commune | communes | |
| | Toutes catégories précédentes peuvent en théorie/doivent être activées | Salaire normal si activé dans <i>jobtræning</i> privé | | | Privé | communes | |
| ©JCBarbier - CNRS | Formes spéciales d' <i>aktivering</i> pratiquées par communes - <i>jobtræning</i> individuel - autres | <i>kontanthjælp</i> | | Non actif mais activé | Non/commune | communes | |

III – Tableau 14 - Autres mesures et programmes pour les assistés

| « assistés » | Programme | Revenus | caractéristiques | statut | employeur | financement | gestion |
|---------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------|-------------------------------|----------------------------------------------------------------|---------|
| | <i>Revalidering</i> (vient soit de maladie –accident, soit d’un emploi, soit de l’assistance) | Proche de l’assurance chômage= max de <i>dagpenge</i> | | Inactif Non activable Peut être combiné avec job subventionné | <i>Løntilskud</i> dans ce cas | Communes (Etat finance 50%) ou 65% | |
| | Pré-retraite type invalidité (<i>førtidspension</i>) - peut obtenir un <i>skånejob</i> | pension + supplément | | Inactif Non activable (emploi) | | Communes (Etat finance 35%) | |
| | <i>Fleksjob</i> (vient de <i>kontanthjælp</i> ou de maladie) évite d’entrer en <i>førtidspension</i> | | Emploi protégé/parfois transformé jusqu’à la retraite | emploi | <i>Løntilskud</i> dans ce cas | Communes (Etat finance 65%) | |
| Congés/autres | <i>Orløvsydelse</i> (formes de congé) | Aujourd’hui abandonnées | | inactif | | | |
| | <i>Sygedagspenge</i> (maladie) | Proche de l’assurance chômage = max de <i>dagpenge</i> | | inactif | | D’abord l’employeur, puis l’assurance chômage, puis la commune | |

16/01/2006

| | | | | | | | |
|----------------------|------------------------|--------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|
| ©JCBarbier - CNRS | <i>overgangsydelse</i> | Forme de pré-retraite existant avant 1996 pour +55 ans | | | | | |
|----------------------|------------------------|--------------------------------------------------------|--|--|--|--|--|

La question de la formation (uddanelse, opcvificering) et des contacts avec le service de l'emploi

On est passé de ce que certains appellent par caricature la *fabrik* de l'activation à une politique qui prend en compte beaucoup plus le type de la formation et ses débouchés en emploi ; mais cette évolution est aussi liée à la réforme du service public de l'emploi

Depuis la loi de 2002 (FiA), une réorientation nette est en cours, qui combine l'extension de la part des formations et actions confiées à des acteurs privés (*andere aktore*⁹³) ; l'augmentation des stages courts en entreprise ; le projet de mieux focaliser la formation pour l'intégration dans l'emploi et en fonction des besoins mieux évalués du marché. Nous ne disposons pas, après notre enquête de documentation analysant précisément ces évolutions, mais un rapport, nous ont dit nos interlocuteurs, était commandité par le gouvernement. Dans le même temps, dans l'AF au moins⁹⁴, la logique de l'accroissement des contacts rapides et précoces, dans les premiers mois (*kontaktforløb*) et du *profiling* s'est mise en place. Le CV du chômeur, dans le système AF [et, à terme, dans le système communal, selon nos interlocuteurs] est enregistré dans la banque informatique dans le premier mois. Il fait l'objet d'une évaluation par la technique du *profiling* : nos interlocuteurs insistent sur le fait que cette technique n'est qu'un diagnostic initial. Des contacts réguliers sont organisés dès le troisième mois. Le suivi, l'accompagnement et le service au sein de l'AF constitue un processus très exigeant et approfondi, qui demanderait à être comparé avec le cas français de façon plus approfondi.

En dehors d'une analyse précise de la formation, on est confronté à l'existence d'une série d'études d'évaluation relativement riche.

II- 5 Evaluer l'activation

Comme dans d'autres pays, la question de l'évaluation des effets des stratégies d'activation est complexe au Danemark. Il faut donc prendre avec précautions les études existantes. Tout d'abord, on notera la façon générale dont est posée la question (motivation/qualification). Ensuite, on fera référence aux premières études d'évaluation au début des années 2000. On revient en conclusion sur des analyses plus récentes.

II- 5 – 1 Effet de motivation et effet de qualification : distinction de base

Le débat général au Danemark est maintenant centré sur l'acceptation d'un double effet de l'activation, effet de *motivation* et de *qualification*.

⁹³ Qui comprennent aussi, rappelons-le les formations proposées par les organisations syndicales.

⁹⁴ Interview AF à Aalborg, octobre 2004.

Thomas M. Jørgensen, dans son ouvrage⁹⁵, insiste sur une approche que partagent l'ensemble de nos interlocuteurs : l'activation peut s'analyser en tant qu'elle a potentiellement deux effets sur les individus : un effet de « motivation » [*motivationseffekt*], que certains, on va le voir, qualifient d'effet de « menace » (*threat effect*) (voir ici, Rosholm and Svarer, 2004) et un effet de « qualification » [*opkvalificeringseffekt*]. Ceci s'entend de l'activation hors « activation sociale » (voir plus haut) dont il est souvent implicite qu'elle relève d'autres critères.

Thomas M. Jørgensen applique notamment cette distinction (p. 104) à l'exemple de jeunes qui sont les « clients » des services communaux : « l'action d'activation des communes vise typiquement l'effet de motivation sur les jeunes, qui cherchent à obtenir l'assistance, alors même qu'ils auraient en fait pu trouver du travail par eux-mêmes. Si on propose aux jeunes une « activation sur le champ » dès le 1er ou le 2e jour sous la forme d'un projet professionnel qui les ennuie, les jeunes seront motivés pour chercher un emploi, lequel, le plus souvent, sera mieux payé. On ne peut refuser l'offre d'activation sans perdre ses prestations. Du point de vue de la politique du marché du travail, c'est bien préférable au fait que la commune laisse les jeunes tranquilles ou bien leur offre une activation passionnante qui pourrait les maintenir au chômage ». Pour lui, « L'effet d'amélioration des qualifications est important dans le cas d'offres de formation scolaire/universitaire ou de formation professionnelle pour les chômeurs qui n'ont pas les qualifications nécessaires, dans le but d'une embauche. On considère ce genre d'offres actives comme étant toujours sans problèmes car elles améliorent les qualifications du chômeur. Mais il y a un risque de maintenir les chômeurs dans l'activation plutôt qu'en activité ou dans des études ».

II- 5 – 2 Evaluations économiques : aperçu de la littérature des premières années après la réforme de l'aktivering

Une première série de travaux d'évaluation ont été réalisés à la fin des années 90.

Dans le cadre des méthodes et des hypothèses utilisées, ces travaux d'évaluation ont pour la plupart trouvé (i) soit un effet positif mais limité (ii) soit pas d'effet du tout. Que l'on mesure ces effets par les flux de sortie du chômage, par le moyen d'enquêtes auprès des bénéficiaires ou par des techniques économétriques (effets fixes ou modèles probabilistes de durée de chômage), les résultats obtenus ont été assez convergents. On se basera ici sur le survey de travaux réalisé par C.A. Larsen (2005 ; 2000).

Dans ces études, l'examen des flux de sortie du chômage montrait que 51% des chômeurs activés indemnisés en 1997 avaient trouvé un emploi 7 à 10 mois après leur entrée au chômage. En 1999, parmi les chômeurs assurés dans leur seconde année de chômage, donc, en période d'activation, seuls 24% avaient trouvé un emploi 6 à 8 mois plus tard. Chez les chômeurs de l'assistance, seuls 21% occupaient un emploi 6 mois après la fin de la période d'activation. Si la méthode des flux permet de dégager des résultats plutôt positifs s'agissant de l'impact des politiques actives du marché du travail, elle ne prend pas compte en revanche les effets d'aubaine (certains employeurs auraient tôt ou tard créé des emplois), les problèmes

⁹⁵ « Dans le domaine de l'activation des chômeurs, on peut distinguer entre les effets de motivation et l'amélioration des aptitudes professionnelles (ou qualifications). Par effet de motivation, il faut comprendre que la motivation des chômeurs pour accepter un travail qu'ils n'auraient pas accepté autrement est due à la participation de l'activation, ou bien au fait qu'ils soient confrontés à l'obligation de participer à l'activation sous peine de perdre leur allocation. Les qualifications une fois acquises le chômeur obtient, par le parcours d'activation, de nouvelles compétences qui lui permettront de rechercher du travail. C'est le plus souvent l'amélioration de qualifications qui est le but explicite de l'activation. L'effet de motivation peut toutefois être souvent le plus marquant, évidemment surtout pour des chômeurs les plus employables, et aussi pour les jeunes. »

de « sélection » (certains travailleurs auraient trouvé un emploi activés ou pas du fait par exemple de leurs caractéristiques productives) et les effets liés au cycle de production (activés ou pas, les travailleurs ont d'autant plus de chances de trouver un emploi que la conjoncture est bonne). Les autres méthodes d'évaluation donnent des résultats moins optimistes.

En analysant les flux, il apparaît que les chômeurs, dans leur première année de chômage, ont deux fois plus de chances de retrouver un emploi que les chômeurs en période d'activation et les chômeurs de l'assistance. Cependant, en 1997, à la question « est-ce que l'activation a amélioré vos possibilités d'emploi ? », les chômeurs assurés récents sont 35% à répondre par la négative contre 47% pour les chômeurs en période d'activation et 52% pour les chômeurs de l'assistance. Même si l'on observe les mêmes tendances avec ces deux méthodes, il reste que les mesures subjectives donnent des effets plus nuancés que les mesures par les flux. En outre, les différences entre les trois groupes se réduisent considérablement avec les mesures subjectives⁹⁶. Toutefois, celles-ci ne prennent pas en compte non plus les problèmes de sélection et les effets liés au cycle de production.

La technique dite *des effets fixes* en économétrie permet de contourner partiellement ces biais. Elle permet de tenir constant l'effet du cycle de production et de fournir des estimations de ce qu'aurait été la situation des chômeurs en l'absence d'activation. La démarche consiste d'abord à calculer pour chaque chômeur une durée moyenne de chômage pour un intervalle de temps donné ayant précédé l'activation et à calculer ensuite la différence avec la durée moyenne de chômage constatée après l'activation. Cette différence est interprétée comme étant l'effet net des programmes d'activation, c'est à dire la réduction de la durée moyenne de chômage qu'ils ont occasionnée. L'hypothèse sous-jacente est que les facteurs (tels la demande de travail) qui affectent le chômage ne changent pas dans le temps.

L'institut SFI, de Copenhague, a largement participé à ce type de travaux d'évaluation au Danemark. En général, il ressort que la participation aux programmes de *jobtræning* du secteur privé contribue à réduire la durée moyenne du chômage d'environ 15 % contre 10% pour les mesures d'éducation pour les chômeurs (indemnisés ou pas). A l'inverse, la participation aux programmes de *jobtræning* du secteur public a peu ou pas d'effet sur la durée moyenne du chômage (cf. Rosholm, 1999 pour des résultats similaires). Toutefois, ces estimations sont confrontées à deux limites. D'une part, la durée moyenne de chômage est calculée de manière résiduelle : toutes les fois qu'un individu n'est pas au chômage, cette absence est enregistrée comme un emploi ou comme une période d'éducation. D'autre part, ces estimations sont des moyennes qui ne disent rien des effets asymétriques des politiques actives du marché du travail vis-à-vis de certains groupes sociaux.

Le ministère du travail danois a conduit une évaluation qui s'appuie sur *un modèle simple d'effet fixe* qui ne contrôle pas l'effet du cycle de production mais qui a l'avantage de ne pas calculer le chômage de manière résiduelle. Parmi les chômeurs indemnisés en 1995, 56% ont vu leur durée moyenne de chômage décroître 26 semaines après l'activation. Un an après l'activation, cette proportion tombe à 50%. Dans l'ensemble, en 1995, pour les chômeurs indemnisés, la durée moyenne de chômage après l'activation ne s'est réduite que de 10%.

Le ministère du travail danois a également essayé d'estimer l'effet des programmes sur la probabilité de sortir du chômage. Une telle estimation permet de tester l'hypothèse de

⁹⁶ A la question « est-ce que l'activation a amélioré vos possibilités d'éducation ? », les réponses négatives pour ces trois groupes sont respectivement de 56%, 66% et 67%.

l'effet de « motivation ». Pour estimer ces effets, la démarche consiste d'ordinaire à calculer les probabilités de sortie du chômage pour des anciennetés de chômage différentes en contrôlant les différences individuelles liées à l'âge, au sexe, aux qualifications, etc.

Globalement, il semble que l'effet de motivation des politiques soit faible pour les adultes. La probabilité de sortir du chômage a certes augmenté pour les chômeurs de longue durée. Mais elle serait plus due à la reprise économique. En revanche, il semblerait que cet effet dissuasif soit plus prononcé chez les jeunes chômeurs non qualifiés. Par ailleurs, certains auteurs n'écartent pas l'hypothèse que les programmes aient pu relever le niveau du salaire de réserve des chômeurs (Westergaard-Nielsen, 2001).

Il apparaît, par ailleurs, que les programmes n'ont pas significativement permis *aux groupes les plus défavorisés* d'entrer ou de rejoindre le marché du travail. Comme l'a écrit notre collègue Bredgaard (2001 : p. 61/62) :

« Employment policies have been successful in assisting the resourceful and most employable to a painless (re)integration on the ordinary labour market. The activation strategy is, however, at great pains in assisting the most needy of the unemployed, e.g. the long term unemployed social assistance recipients, the middle-aged which are too young to exit the labour market and too old to be perceived as 'productive and profitable' labour, and first-generation immigrants from third-world countries ».

On constate par exemple que les chômeurs non assurés ont beaucoup moins de chances de (ré)-intégrer le marché du travail que les chômeurs assurés et cela, presque pour toutes les classes d'âge. 36% des chômeurs assurés âgés de plus de 50 ans retrouvent un emploi six mois après leur période d'emploi contre seulement 2% des chômeurs de l'assistance dans la même catégorie d'âge (C.A. Larsen, 2000). De même, certaines monographies ont pointé du doigt l'inefficacité des stratégies d'activation des « cas lourds » dans les quartiers défavorisés à Copenhague (Larsen J.E., 2001).

En définitive, dans la période couverte par ces études, trois facteurs ont pu influencer l'évolution du chômage à partir du milieu des années 90 : les politiques actives, la politique budgétaire de relance de 93-94 et les transferts des personnes activées en dehors de la catégorie des chômeurs (différentes formes d'inactivité).

Sans qu'il soit possible de dire avec exactitude l'effet propre de chacun de ses facteurs, beaucoup insistent sur le rôle de la croissance économique. Certaines estimations montrent que le taux de chômage au Danemark a une nature anticyclique : il est élevé en période de marasme économique et il est bas en période de croissance économique régulière. Le rythme de création d'emplois est de fait corrélé positivement et significativement avec le taux de croissance économique. Les chômeurs ont d'autant plus de chances de trouver un emploi que le taux de croissance est élevé (cf. tableau ci-dessous).

Tableau 15 : Coefficients de corrélation du taux de croissance économique et du type d'embauche au Danemark (1980-1998).

| | Total des embauches | Embauches travailleurs employés | de Embauches nouveaux entrants | de Embauches chômeurs | de |
|----------------------|---------------------|---------------------------------------|--------------------------------------|-----------------------------|----|
| Coef. de corrélation | 0.57 | 0.13 | 0.74 | 0.63 | |

Source : Westergaard-Nielsen, 2000

“In this paper, it is found that the single most important factor for increasing individual employment prospects is a higher economic growth. Only a reasonable economic

growth creates enough new jobs for the unemployed. The new labour market policy with leave schemes and more educational activation has not in itself made it more likely that an unemployed gets employment” (Westergaard-Nielsen, 2000 : p.19)

“If the connection between reduced unemployment and active labour market policy is more or less a social construction one could say that the Danish case turns into a real miracle. In some mysterious way it was possible over 5 years to reduce employment with 6 percentages point from the level of 12 percentages, which according to the Ministry of Finance was the level for structural employment in 1994 in Denmark. An economy hit by ‘sclerosis’ could suddenly ‘walk’. The other interpretation is that the level of structural unemployment was largely exaggerated and the main reason for extremely high unemployment was lack of labour market demand due to a general European recession partly caused by tightening of public budget in order to meet the EMU criteria. In other words – it is no wonder that a man can walk if he has never had sclerosis. As unemployment starts to decrease in several European countries, even in countries without much active labour market policy, the last interpretation seem more and more plausible. At least in the Danish case ». (Larsen, 2000 : p. 20/21).

II- 5 – 3 Conclusions synthétiques pour une appréciation compréhensive

Parmi la grande variété de travaux qu’il n’est pas possible d’évoquer ici, retenons deux éléments principaux : les travaux fondés sur les méthodes quantitatives des micro-économistes ; les travaux plus synthétiques et multidisciplinaires.

Pour les premiers, l’étude économétrique de Rosholm et Saver (2004) est parmi les plus intéressantes ; elle porte sur les principaux types d’offres d’activation qu’on a passés ici en revue (sur la base de données de l’AMS). Elle met en lumière un effet « menace⁹⁷ », que d’autres appellent effet de « motivation », ce qui est plus « positif » normativement, comme nous l’avons vu avec Thomas M. Jørgensen. Cet effet diminue la durée du chômage, d’une durée moyenne de trois mois, par l’effet de changement de conduite. Les auteurs soulèvent la question du coût de ce résultat, mais ils ne sont pas en mesure d’y apporter un éclairage adéquat (p. 34) en raison des limites de leurs données⁹⁸. D’autres auteurs ont insisté sur le fait que l’effet de motivation est, au demeurant, diversifié selon les publics, et, certainement, le plus fort pour les jeunes.

Dans leur étude de 2004, Jespersen *et al.* s’attaquent, complémentirement, à la question des coûts et bénéfices des programmes danois. Leurs données sont plus anciennes (1995-2000). Ils trouvent des effets positifs en termes d’emploi et en termes de revenu pour les *jobtrænings* privés, des effets positifs moindres pour les *jobtrænings* publics et pour l’éducation. Du point de vue des coûts, les trois types de programmes sont donc positifs en termes de coûts bénéfiques. Mais ces effets semblent se réduire avec le temps : quand ils prennent un échantillon de chômeurs de 1998, les effets positifs ne sont plus repérés que pour les *jobtrænings* privés.

Toutes ces études portent sur des périodes d’avant la dernière réforme et il faut attendre de nouvelles études. D’un point de vue complémentaire, macro-économique, on citera l’article de Gaard et Kieler, du ministère des finances danois, présenté en 2004 dans la

⁹⁷ Les auteurs concèdent (p. 33) que l’effet est « implicite », ce qui permet une grande liberté dans sa dénomination.

⁹⁸ Qui ne portent que sur les hommes qui ont été au chômage pendant plus de quatre semaines, par comparaison avec ceux qui n’ont pas connu le chômage pendant 52 semaines avant leur épisode actuel (données de 1998-2002) de chômage.

conférence de la banque centrale autrichienne. Les auteurs, qui prennent en considération un grand nombre de facteurs, soulignent ce qu'ils appellent des « *mismanagements* » de l'offre de travail (notamment l'*efterløn*), mais ils concluent que la combinaison de hauts niveaux de dépenses sociales est une base pour assurer la légitimité d'institutions flexibles : pour eux, les défis sont encore à venir, avec la question du vieillissement et de l'offre de travail, à propos duquel le rapport de la « welfare commission » va être publié au moment où ces lignes sont écrites.

Dans la deuxième catégorie d'études, plus globales, les travaux des chercheurs du Carma sont les plus complets. On prendra ici la dernière mouture du travail (2005) de Bredgaard, Larsen et Madsen (Aalborg University), dont l'intérêt est d'insister sur les défis d'un modèle considéré comme une réalisation de « flexsécurité ». Les éléments qu'ils soulignent sont les suivants :

- (i) avec la (légère) remontée du chômage, le sentiment d'insécurité de l'emploi au Danemark a tendance à augmenter, bien qu'ils notent qu'il y a dans le pays corrélation entre des dépenses pour l'emploi élevées et le sentiment de sécurité qui n'existe pas à ce niveau dans les autres pays européens ;
- (ii) les effets de la concurrence internationale sur l'éventuelle destruction d'emplois au Danemark sont estimés faibles ;
- (iii) la mobilité sur le marché du travail est un atout essentiel du Danemark, en ce qu'elle entraîne notamment, une vérification constante de la productivité de la force de travail, ce qui a l'effet en retour d'exclure, par la sélection, des catégories de travailleurs qui sont aux marges du marché du travail : le prix à payer pour un marché efficace, disent-ils, semble être l'existence d'une partie significative de la population en âge de travailler qui se trouve hors emploi, malgré les taux élevés d'emploi ;
- (iv) au demeurant la structure des personnes qui sont dans cette situation a changé au Danemark, avec la part croissante des « immigrants », dont ils estiment qu'ils constituent un problème important non résolu⁹⁹ ;
- (v) la flexibilité du marché du travail est, cependant, selon leur évaluation synthétique, à la source de la performance plus favorable du Danemark, par comparaison avec l'immense majorité des Etats membres ;
- (vi) les problèmes de « désincitation » liés à la générosité de la protection sociale sont difficiles à établir empiriquement¹⁰⁰ ; ils sont en tous les cas contrebalancés par les effets positifs d'ensemble de cette générosité ;
- (vii) la récente réorientation des politiques actives, lesquelles sont ancrées dans un compromis social essentiel, les conduit cependant dans un sens de plus de contrainte sociale (plus de 'work first', comme nous l'avons souligné dans les sections précédentes) ; elle ne doit pas cependant conduire à sous-estimer les effets de long terme qui ne sont pas pris en considération dans les études comme celle de Rosholm et Svarer, citée plus haut, en particulier pour la formation professionnelle ; il y a un danger dans cette orientation actuelle, notamment pour les groupes les plus vulnérables ;
- (viii) l'introduction du système de « guichet unique » présente elle aussi des dangers et des opportunités qu'il est malaisé d'évaluer à ce stade : le choix de la commune comme opérateur dominant va à l'encontre de la mise en œuvre de politiques qui visent la mobilité et non pas la localisation géographique ;

⁹⁹ La question des « immigrants » mériterait un chapitre séparé, tant ses aspects sont divers : on restera sur ce constat très global que le problème de l'intégration par l'activation est nettement moins bien résolu, sans évoquer les dimensions xénophobes associées dans la société danoise.

¹⁰⁰ On a là un écho à la recherche de R.B. Freeman *et al.* sur la Suède, déjà citée (1997).

- (ix) la politique danoise est faible pour ce qui concerne l'implication des entreprises dans l'action pour lutter contre les risques d'exclusion du marché du travail ;
- (x) l'une des conditions essentielles de la « résilience » du « modèle danois » tient dans l'implication des partenaires sociaux et dans les grands compromis sociaux installés depuis de nombreuses années, ce qui peut rentrer en contradiction nette avec la réforme de décentralisation, dans le proche avenir ;
- (xi) la persistance de la qualité des services publics et de « welfare » est une condition essentielle de la légitimité du modèle, qu'il s'agisse de la formation, de l'éducation initiale et de l'ensemble des services sociaux, ces éléments devant être considérés comme des investissements essentiels dans la qualité et l'efficacité du marché du travail.

Cette évaluation équilibrée est donc loin de présenter le Danemark comme un « miracle », en ce qu'elle insiste sur des tendances actuelles qui constituent, au moins partiellement, des remises en cause d'un ensemble cohérent de dispositifs dont l'imitation à l'étranger est bien peu probable.

III – L'absence des « politiques visant à rendre le travail rémunérateur », au sens de l'OCDE, au Danemark

Au lieu de la question du « make work pay », dans le sens où elle tend à être posée dans la littérature économique *mainstream*, la question pertinente au Danemark, mise particulièrement à l'ordre du jour par la Commission danoise du welfare, est celle de la réponse à ce qui est vu, pour l'avenir, comme des problèmes de recrutement sur le marché du travail (*labour shortages*).

Accroître l'offre de travail est un objectif qui est à la base des réformes qui visent (avec un succès limité) à garder les plus âgés sur le marché du travail ou à y faire entrer plus d'immigrants de longue date. Les gouvernements danois sont préoccupés de cette question, alors même qu'ils enregistrent des valeurs record pour leurs taux d'emploi en général.

De ce point de vue, figure en bonne place la réforme de l'*efterløn*, dont l'âge de prise de retraite a été déjà retardé, on l'a vu, à 62 ans ; c'est un cas emblématique d'un objectif plus général de maintenir les salariés âgés plus longtemps en emploi et des mesures d'incitation ont été prises, à la fin des années 90 dont nos interlocuteurs s'accordent à dire qu'elles n'ont pas changé profondément les choses. L'*efterløn* est aussi emblématique car le programme est très populaire et les gouvernements ont peur de s'y attaquer, pour des raisons électorales évidentes.

La seconde voie « d'incitation » s'applique aux étrangers présents au Danemark, qui, avec le programme *Flere i Arbejde*, sont devenus des cibles privilégiées d'activation, en ce qu'ils représentent une source d'offre de travail¹⁰¹. On a mentionné plus haut les réformes qui avaient pour but de décourager l'immigration nouvelle, en diminuant notamment les prestations, mais, depuis deux ans, les autorités ciblent et suivent particulièrement les étrangers (ainsi que les descendants d'étrangers) qui sont titulaires de prestations d'aide sociale.

Enfin, comme le Danemark l'a expliqué dans ses divers PNAE des années précédentes, la voie choisie pour l'incitation, à l'inverse des « *tax credits* » britanniques ou américains, a été celle de l'introduction d'avantages fiscaux à caractère général pour toutes les

¹⁰¹ Non sans connotations hostiles aux immigrants et une xénophobie croissante dans certains secteurs de la société.

personnes qui sont en emploi ; ces avantages ne sont pas donnés à ceux qui vivent de prestations et constituent donc une « incitation » à préférer l'emploi. Ces incitations sont restées l'instant cependant modestes. Ainsi dans son plan d'action 2004, le Danemark mentionne la réduction des taux marginaux d'imposition pour 1,7 million de contribuables employés, avec une modulation selon un petit nombre de tranches d'imposition, ce qui touche la grande majorité de la population employée.

Le problème d'incitation au Danemark, il faut donc le reconnaître, ne se pose pas comme dans le cadre anglo-saxon (préférer le travail au « *welfare* ») ; il se présente comme une prévision, pour le futur, de l'alimentation de l'offre de travail, à partir d'une population vieillissante comme l'ensemble des populations des pays européens, dans un contexte par ailleurs où le Danemark exclut un fort recours à l'immigration nouvelle.

**IV – L’activation de la protection sociale en Allemagne :
une enquête (2004-2005)**

Introduction

Le système allemand de politiques de l'emploi et de protection sociale est largement mieux connu que le système danois en France. Notre exposé sera donc plus centré sur les points précis de la comparaison entreprise, sans que nous remontions à une présentation détaillée de sa cohérence.

Au reste, l'Allemagne, d'inspiration bismarckienne, contrairement à la France – elle aussi, « bismarckienne » mais hybride (Barbier et Théret, 2004), représente un type plus pur et certainement plus « cohérent » que le système français.

Dans les dernières années, une série nombreuse de travaux de recherche ont présenté ce système, qui est l'un des trois pays européens à partir duquel Gøsta Esping Andersen a construit sa typologie (représentant le type « conservateur-corporatiste »), comme « bloqué », incapable de se réformer, empêtré dans la logique des « *veto points* », c'est-à-dire des institutions qui bloquent, par leur fonctionnement même, les réformes en raison de la capacité de certains acteurs de la refuser (notamment via les institutions du fédéralisme que la coalition Schröder a manifestement échoué à réformer complètement).

Nous avons, avec notre collègue Ludwig-Mayerhofer, fait cependant observer que, si l'on voulait bien prendre en compte l'histoire (et non simplement les dernières réformes), l'Allemagne avait une tradition héritée de politiques actives, avec l'importance et la logique de son système de formation professionnelle (Barbier et Ludwig-Mayerhofer, 2004), un exemple en quelque sorte de « *l'ancienne activation* ».

Comme on le verra à la section 2 ci-après, la politique de l'emploi allemande, quand elle est comparée à la française mise en place depuis les années 80, s'est plutôt distinguée de cette dernière par sa réticence constante à mettre en place un large secteur d'emplois temporaires publics du type des emplois d'insertion ou des contrats emploi-solidarité, si l'on excepte toutefois la création des *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen* (ABM), surtout dans les anciens Länder, après la réunification de 1990.

Ce n'est d'ailleurs qu'à la suite de cette réunification que l'Allemagne a vu ses problèmes de marché du travail prendre progressivement une importance éminente, alors même que le « modèle allemand » connaissait, en France, le statut d'un exemple : qu'on se rappelle simplement, pour sa force symbolique, la façon dont fut reçu l'accord Volkswagen de 1994, présenté en France comme un exemple de bonne pratique à suivre, concernant le « partage du travail », au moment même où en Allemagne, les évaluations économétriques de la réduction du temps de travail (par la voie conventionnelle) étaient controversées, quant à leur impact sur la création d'emplois : il est vrai qu'on oubliait souvent dans notre pays que la logique fondamentale de cet accord reposait sur un projet économique d'augmentation de la productivité et de conquête de parts de marché (Barbier, 1995).

Notre objectif n'est pas de reconstituer un cadrage statistique détaillé de la situation de l'emploi en Allemagne : nous nous contenterons de quelques indications résumées.

Nous analyserons directement la période des réformes les plus récentes, en les rattachant à quelques éléments plus permanents (section 1), avant de revenir sur la question des « emplois subventionnés » (section 2).

Les sections 3 et 4 seront consacrées aux réformes les plus récentes, dans le contexte de la série des réformes Hartz, dont la n°4 (Hartz IV – nous dirons H-IV) est la plus emblématique d'une restructuration du système vers son activation, au sens entendu dans le

présent rapport. Dans la section 5, nous présenterons une analyse schématique de la question de la réforme du système du point de vue du financement de la sécurité sociale et de la politique de l'emploi, pour comprendre si, dans le cadre de la SEE, on a vu se développer en Allemagne des politiques que l'OCDE qualifierait de « *making work pay* ».

Eléments de contexte sur l'évolution du marché du travail

Les quatre graphiques suivants présentent des éléments essentiels de description du marché du travail allemand, ils sont tirés de la présentation faite par le Dr Matthias Knuth, lors du séminaire comparatif organisé au CEE, en mars 2005, lors de sa visite dont l'objectif était de préciser le cadre comparatif de notre recherche commune (voir annexe sur les entretiens, à la fin du présent rapport).

Le premier (1-A) montre les évolutions très contrastées des taux d'emploi dans les anciens et les nouveaux Länder après la réunification : le taux d'emploi des femmes des nouveaux Länder s'effondre, pour ensuite suivre la même courbe ascendante que celui des femmes des anciens Länder ; les taux d'emploi des hommes baissent dans les deux parties de l'Allemagne, mais bien plus fortement dans les nouveaux Länder.

Le second (1-B) montre la régulière montée du chômage après la réunification, jusqu'au pic de 1997, puis sa stabilisation à 11% et la brutale crue due à la mise en œuvre de la réforme H-IV au premier janvier 2005 (voir ci-après)¹⁰².

Le troisième (2) illustre la performance comparée de l'Allemagne, globalement meilleure que la performance française quand on associe taux d'emploi et taux de chômage dans la deuxième partie des années 90 et le début des années 2000.

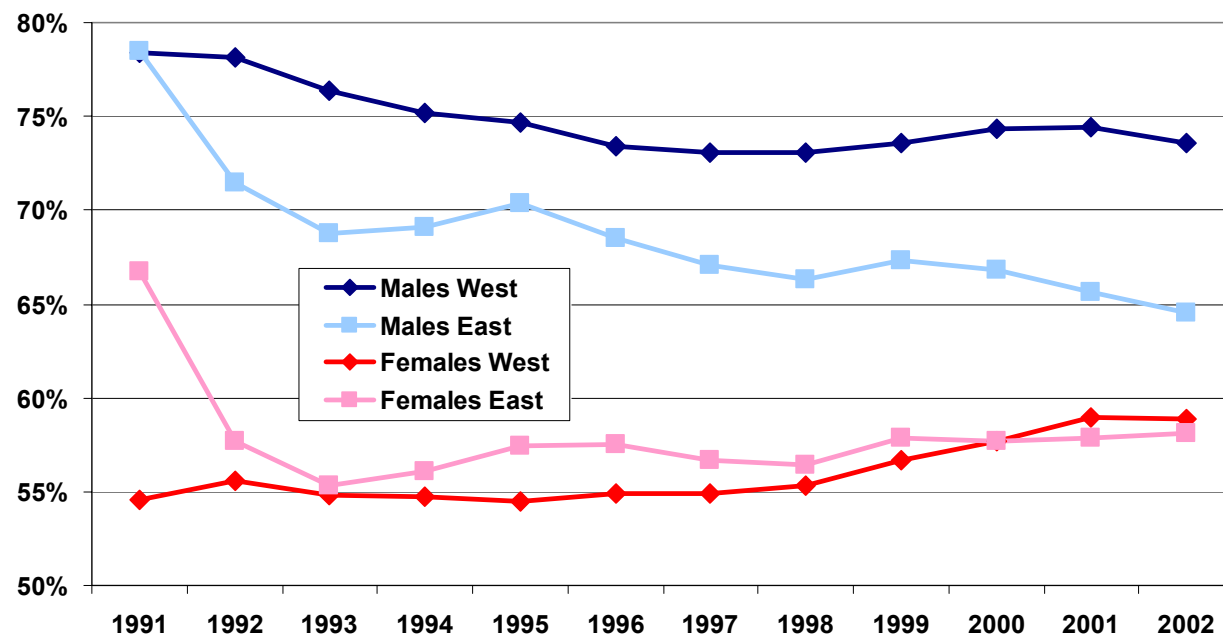
Le quatrième (graphique 3) présente les flux du chômage vers l'emploi et vice versa sur la période 1982-2004.

Au total, suivant en cela notre collègue Knuth, il nous semble que l'on peut souligner les éléments principaux suivants, qui caractérisent le marché allemand du travail :

- de faibles taux de création d'emploi
- une forte destruction d'emploi à l'Est (40%) après la réunification, réduction jamais compensée
- l'importance de la redistribution de l'Ouest vers l'Est via notamment l'assurance sociale (1/3 de la dépense publique et privée à l'Est est fondée sur les transferts de l'Ouest)
- l'unification a donc poussé à la hausse les cotisations, et, partant, du coût du travail
- dans le même temps le blocage des salaires crée la dépression
- la croissance du chômage est due principalement à la croissance des durées de chômage
- le chômage de longue durée a été « découplé » du marché du travail, de fait : le chômage a été utilisé comme un canal vers la retraite et il est vrai qu'avant les réformes 1/3 des chômeurs avaient des problèmes de santé
- Une part des chômeurs relèverait probablement des pensions d'invalidité si les critères d'éligibilité étaient moins restrictifs
- Le chômage enregistré est surévalué, après la réforme Hartz IV, en comparaison internationale.

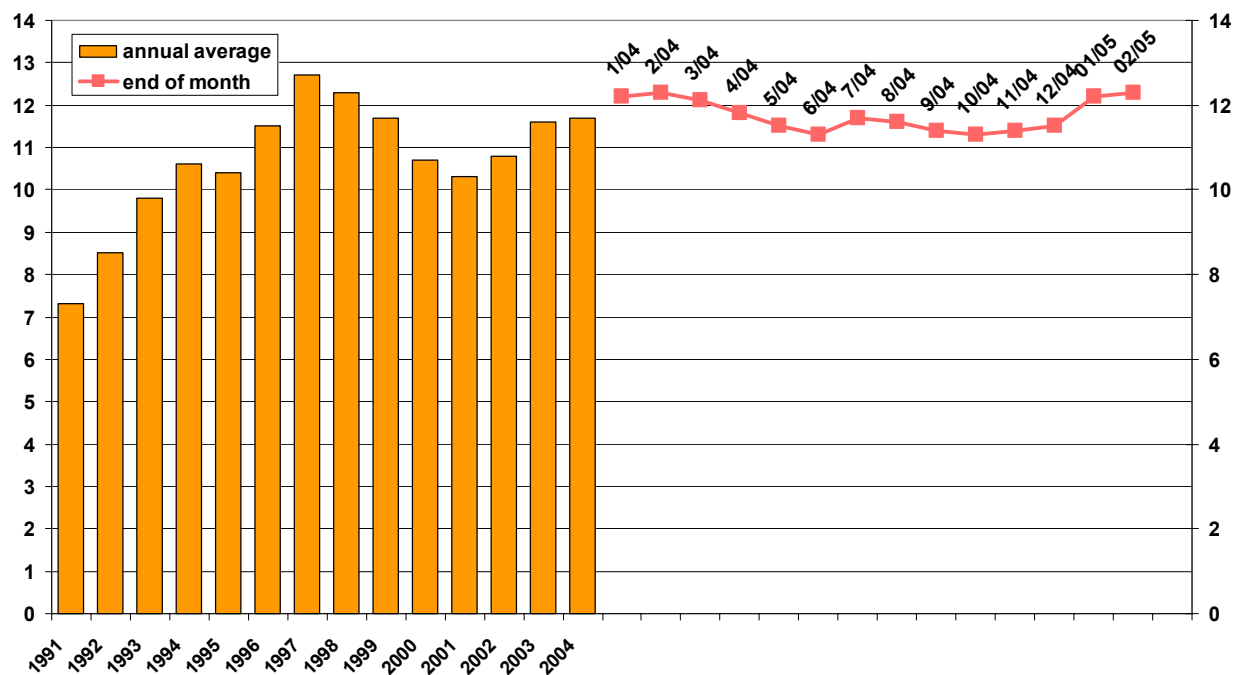
¹⁰² Il s'agit de la statistique nationale, la statistique BIT n'étant pas affectée.

16/01/2006



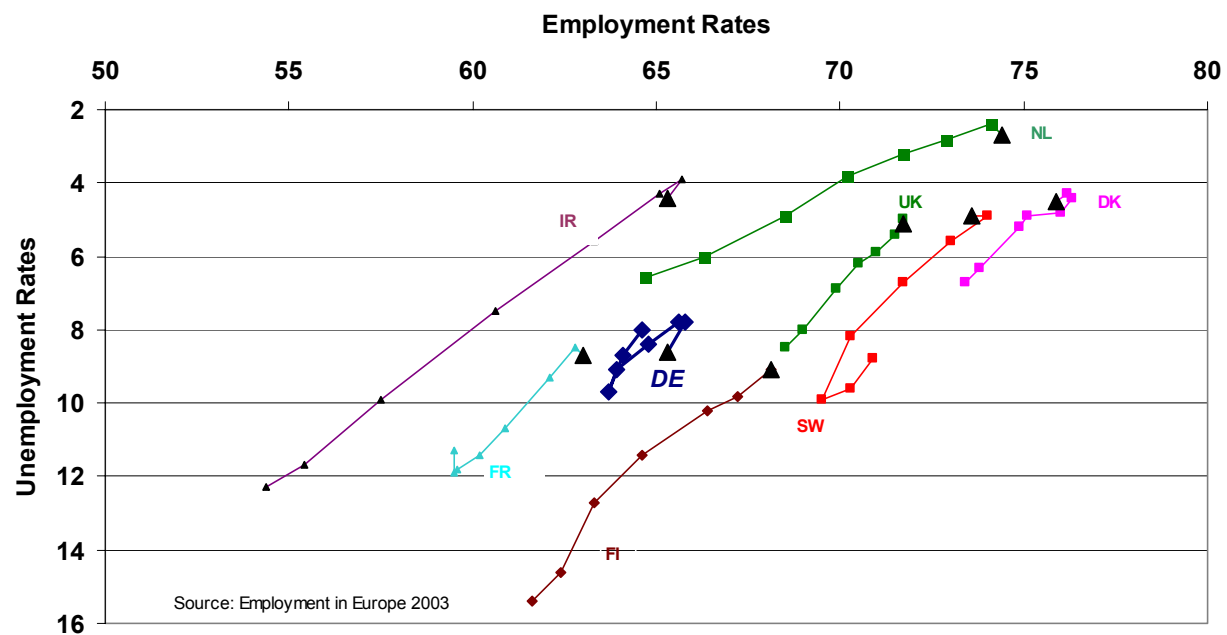
Les taux d'emploi (15-65) dans les nouveaux et les anciens Länder : GRAPHIQUE 1-A

Source : Matthias Knuth, présentation au séminaire du CEE, 16.3.2005, « Stumbling from a Conservative into a Liberal regime ».



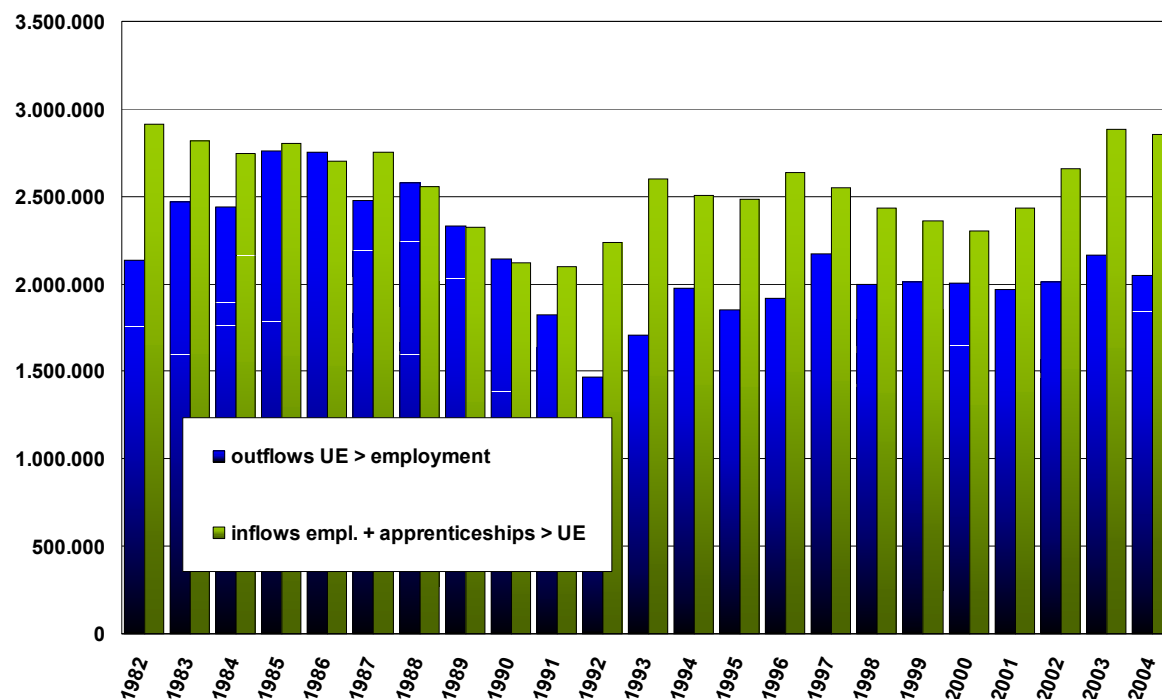
Le taux de chômage en Allemagne (1991- début 2005) : GRAPHIQUE 1-B

Source : Matthias Knuth, idem, 2005



GRAPHIQUE 2 COMPARER LES TAUX D'EMPLOI 1995-2002 [Irlande, France, Allemagne, Pays Bas, R-U, Danemark et Suède]

SOURCE : Matthias Knuth, idem, 2005



GRAPHIQUE 3 FLUX DU CHOMAGE VERS L'EMPLOI/ FLUX DE L'EMPLOI (ET APPRENTISSAGE) VERS LE CHOMAGE (1982-2004)

SOURCE : Matthias Knuth, idem, 2005

Comparaison France, Allemagne et Danemark selon les critères de l'OCDE

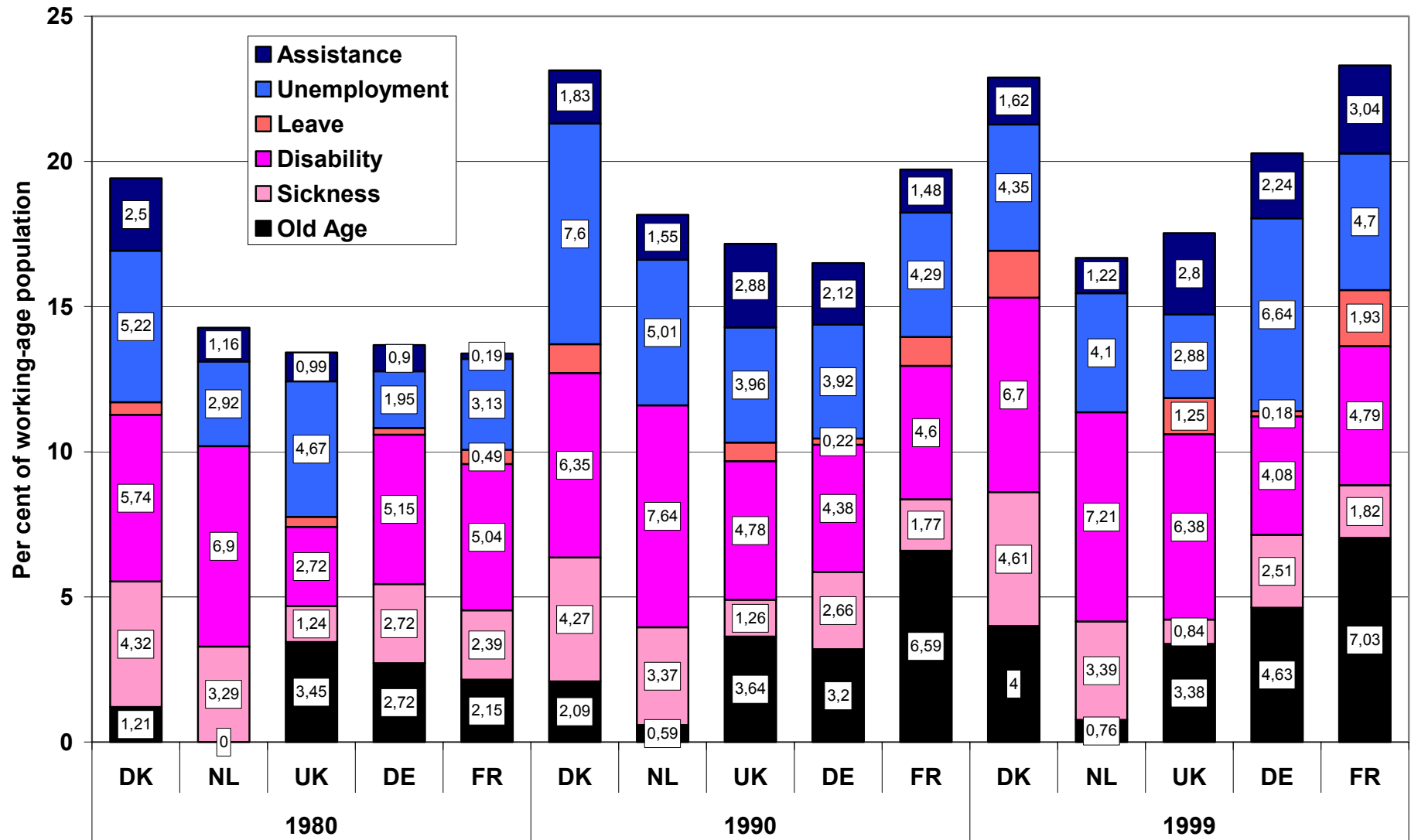
Il est possible de poursuivre la comparaison entreprise dans le chapitre sur le Danemark en reprenant les chiffres du tableau 2 de la partie II sur l'activation, poursuivant avec notre collègue Knuth la comparaison à partir des données de l'OCDE sur les prestations.

Le graphique 4 (qu'on peut rapprocher des tableaux 2 et 3, portant uniquement sur l'année 99) montre que, sur bien des critères, l'Allemagne se compare favorablement avec la plupart des pays comparés, sauf sur le chômage, y compris avec le Danemark et le Royaume Uni.

16/01/2006

**La population d'âge actif
qui n'est pas en emploi et
perçoit des prestations
GRAPHIQUE 4
(chiffres OCDE, 1980-
1999)**

Source : OCDE d'après
Matthias Knuth, idem, 2005



16/01/2006

16/01/2006

1 - Contextualisation historique

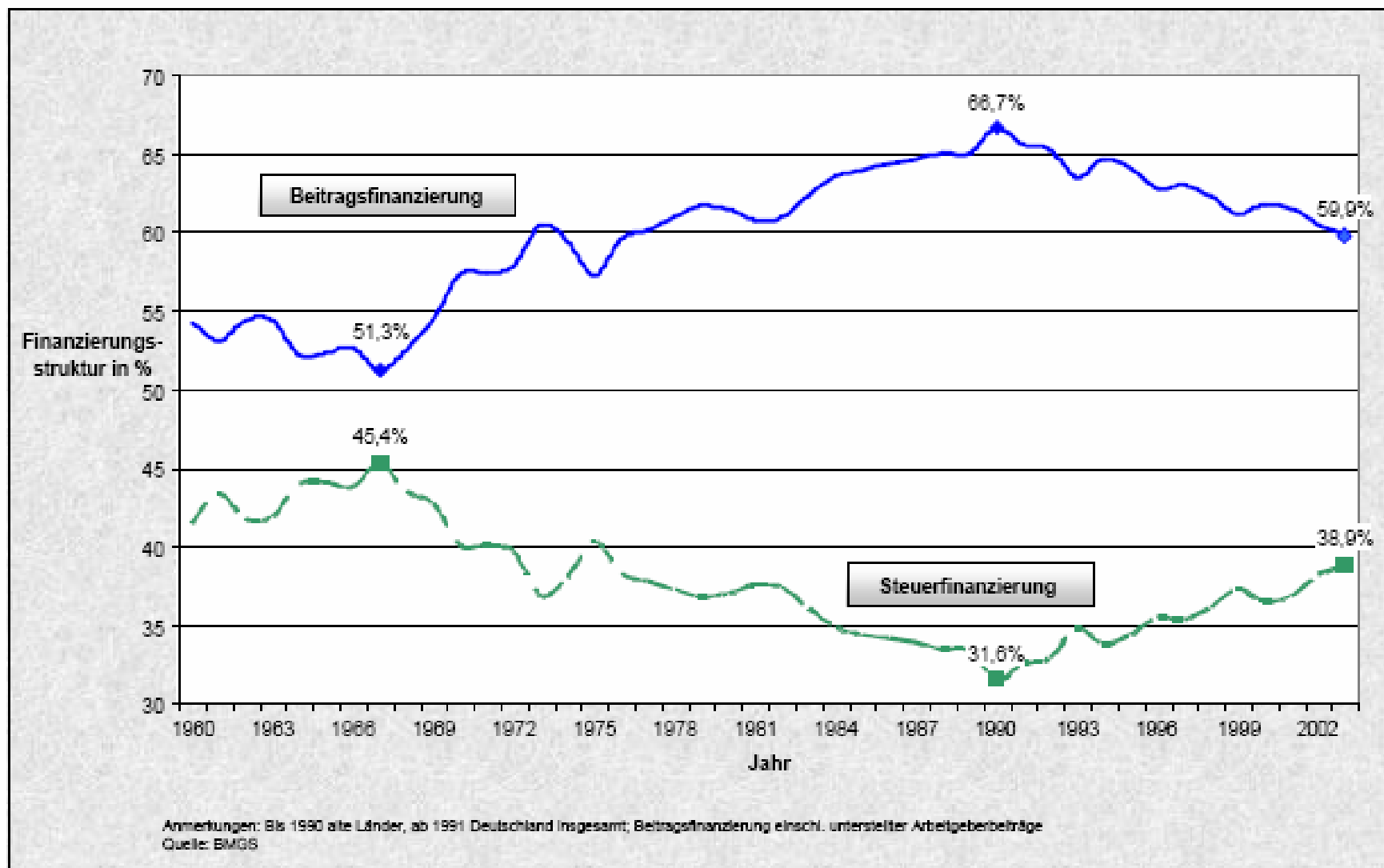
Quelques principes du système allemand en perspective comparative

Le système allemand, traditionnellement dominé par l'assurance sociale, est l'exemple typique du « bismarckisme » ; il n'est pas question de discuter cette appartenance ici. Nous nous bornons à des indications comparatives nécessaires pour notre objet limité. Notons d'abord que, si la part des cotisations sociales était l'indicateur unique du modèle, la France serait plus « bismarckienne » aujourd'hui que le modèle d'origine : alors qu'en France, malgré la refonte fondamentale du financement de la protection sociale, cette part s'élève aujourd'hui encore à environ deux tiers, elle ressort à environ 60% aujourd'hui en Allemagne, comme le montre le graphique suivant (Abbildung 4 = Graphique 5) (Structure de financement des dépenses sociales), qui retrace le poids des deux grandes masses depuis les années 60 (*Beiträge* = cotisations sociales ; *Steuer* = impôt) (source : BMGSS, 2005)¹⁰³.

Graphique 5 - Structure du financement des dépenses sociales en Allemagne

¹⁰³ Cette évaluation nationale est cohérente avec les évaluations comparatives d'Eurostat.

Abbildung 4: Finanzierungsstruktur der Sozialleistungen



En principe, les cotisations sont uniformes sur tous les salaires (nous verrons qu'il existe des exceptions, comme les « mini-jobs » - voir ci-après) ; il y a des plafonds pour les revenus ; un des principes juridiques est celui de l'équivalence (*Äquivalenz Prinzip*) pour l'assuré, qui signifie qu'une cotisation est liée, en proportion, à une prestation. Un élément très différent du système français tient au fait qu'en principe, les cotisations employeurs et employés sont égales (exception pour les accidents du travail entièrement du côté employeurs). Une large part de la réglementation de l'assurance relève de la loi, alors même que les organismes d'assurance (sociétés de droit public) ont une gouvernance bi- ou tri-partite. Différemment du cas de la France, c'est notamment par l'insertion des groupes de population non assurés que se réalise la participation du budget de l'Etat (alors qu'en France, on assiste à la fiscalisation via la diminution des cotisations sociales, au cours des dix dernières années surtout).

Dans le domaine de l'emploi, la nouvelle *Bundesagentur für Arbeit* (BAA), qui a remplacé le *Bundesanstalt für Arbeit* (BAA), est compétente à la fois pour les prestations d'assurance, l'intermédiation, le financement et la mise en œuvre des programmes d'emploi et de la formation professionnelle des chômeurs. La BAA a 10 régions, 181 agences locales et 660 bureaux locaux.

Enfin, avant la réforme mise en œuvre au 1^{er} Janvier 2005, il y avait en Allemagne trois prestations différentes là où, en France, il en existe une multiplicité.

La *Sozialhilfe*, prestation distribuée par les communes, pouvait donner lieu à l'ancienne forme d'activation (*Hilfe zur Arbeit*, loi datant de 1961). L'ancien BAA distribuait deux prestations liées aux droits d'assurance acquis, l'*Arbeitslosengeld* (Alg) et l'*Arbeitslosenhilfe* (Alh). En maintenant la comparaison à un niveau simpliste, on pouvait considérer avant 2005 qu'Alh et Alg étaient en quelque sorte les équivalents fonctionnels de l'allocation d'assurance française versée par les Assedic, et de l'Allocation de solidarité spécifique (ASS), elle aussi versée par les mêmes, mais financée par l'Etat¹⁰⁴. C'est ce système qui a été profondément bouleversé. Toutefois, la comparaison est faussée dans la mesure où, là où existe en France une palette de six minima sociaux (ASS, AAH, RMI, RMA, AI, API) pour les personnes d'âge actif, il n'existait en 2004 en Allemagne qu'un type d'allocation d'assistance, lequel variait (faiblement), en montant, selon les communes, selon des principes applicables partout sur le territoire.

« L'ancienne activation » en Allemagne

Comme nous le disions dans les chapitres I et II de ce rapport, l'activation (au sens où nous employons le terme ici) n'est pas un phénomène entièrement nouveau. Sans tenter l'anachronisme, et en maintenant notre définition, cette « activation à l'ancienne » manifestait le lien entre l'accès à certaines prestations et l'activité

¹⁰⁴ Bien que – voir ci-après – l'Alh était proportionnelle au revenu.

professionnelle, le travail ou les activités liées au travail. D'où le caractère incertain et largement inadéquat de la notion, maintenant popularisée, de « décommodification », empruntée par Esping Andersen à Polanyi.

L'activation à l'ancienne en Allemagne est marquée par la loi de 1927 qui crée l'assurance chômage, plus de 40 ans avant la création de la française. Cette loi est dénommée *Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung* (AVAVG en abrégé). Elle contient déjà tous les principes essentiels de l'assurance chômage moderne, en liaison avec le rôle du service public de l'emploi : monopole de ce dernier ; financement des prestations des agences pour l'emploi (*Arbeitsämter*) à part égale par les employeurs et les salariés ; indemnisation en fonction du revenu ; fixation légale des durées maximum d'indemnisation ; affiliation obligatoire.

Une autre tradition ancienne d'activation, quand on compare Allemagne et France, est l'importance de la formation professionnelle (apprentissage). Il n'est pas étonnant que, dans les années récentes, les politiques françaises aient cherché sur ce point à imiter le « modèle allemand ». Enfin, alors qu'en France l'aide sociale n'était considérée que comme résiduelle et indépendante de l'activité professionnelle, nous venons de voir que le principe était inscrit, en Allemagne, depuis 1961 du travail dans des emplois adaptés proposés par les communes – sans compter les programmes ABM, sur lesquels nous reviendrons. En outre, c'est seulement dans les années 70 et surtout 80 qu'en France se déploie l'invention des activités d'insertion, qui, là aussi, ne peuvent constituer des « équivalents fonctionnels ». (Eme, 1997 ; Barbier, 2002c).

L'indemnisation du chômage est ainsi très tôt située dans le pilier « assurance » du système allemand, qui en comporte trois, organisés autour des trois principes de base : le principe d'assurance ; le principe de (*Versorgung*) qu'on peut approximativement assimiler à un principe de « solidarité » pour la comparaison française ; le principe de l'assistance (*Fürsorge*).

Les réformes contemporaines, et, au tout premier plan, la réforme dite Hartz IV (en abrégé H-IV ci-après) ont entamé profondément le caractère bismarckien du système allemand. Le droit social allemand qui couvre les programmes d'activation que nous étudierons ici est codifié en livres du *Sozialgesetzbuch* (SGB) : on verra ainsi qu'après la réforme Hartz se distinguent les publics qui relèvent du SGB II et ceux du SGB III.

L'activation dans l'assistance

Au moment où les premières réformes d'activation ont été étudiées sous l'étiquette « workfare » par américano-centrisme (Lødemel and Trickey, 2001), il était « naturel » que la loi sur l'assistance de 1961 (*Sozialhilfegesetz* – SHG) soit présentée, de façon anachronique, comme un « workfare » avant l'heure, ce qu'elle n'était pas : si le « workfare » avait existé en Allemagne, comme le laissait penser la comparaison hâtive de Lødemel et Trickey, il n'y aurait eu nul besoin de conduire la réforme H-IV de 2004.

Il s'agissait d'une forme d'activation à l'ancienne, c'est-à-dire, comme l'ont écrit les chercheurs chargés du chapitre allemand dans l'ouvrage comparatif, que le *workfare* est resté « dormant » (ibid., p. 71). Il s'agissait de construire l'association, pour ceux des bénéficiaires de l'assistance (*Sozialhilfe*) de la perception de la prestation avec la « mise au travail », soit dans des contrats spéciaux passés avec les communes (chargées de l'assistance en Allemagne), soit des programmes d'emploi, sur lesquels nous reviendrons.

Notons rapidement que l'assistance allemande possédait (avant la réforme) des traits très différents de l'aide sociale française. Elle est centrée sur les communes et les organisations caritatives ; généralisée par la législation fédérale, elle est financée par les collectivités territoriales. Son objectif principal est de permettre aux citoyens de mener une existence conforme à ce que le droit allemand désigne comme la dignité humaine (*Menschenwürde*). Elle intervient selon le principe de « subsidiarité », c'est-à-dire après tous les autres moyens d'existence. Elle est à caractère universel et non, comme en France, organisée sur la base de minima sociaux relatifs à telle ou telle situation. Les prestations regroupent à la fois des aides monétaires et des aides en nature. Les notions essentielles qui l'organisent comprennent, outre celle de *Menschenwürde*, la notion d'aide (*Hilfe*) ; la notion d'approche individualisée, qui va avec celle de la discrétion d'appréciation des situations par les travailleurs sociaux ; l'obligation des autorités d'intervenir dès qu'ils ont connaissance de la situation de besoin ; sous la réserve de la priorité que le bénéficiaire fasse tout ce qui est en son pouvoir pour s'aider lui-même.

L'ancienne activation, avant la réforme entrée en vigueur en 2005, reposait, par principe sur une aide diversifiée (comprenant aussi bien l'aide pour trouver du travail, éventuellement donnant lieu à un supplément d'assistance, ou encore donnant lieu à l'entrée dans l'emploi subventionné dans le secteur non marchand. Dans ce système les sanctions étaient par principe limitées en raison du droit des bénéficiaires de conserver la prestation qui est « indispensable pour vivre », droit qui persiste aujourd'hui, tout en étant aménagé.

Enfin, il faut noter qu'il n'y avait pas de lien direct entre les dépenses d'assistance des communes et l'allocation des ressources fiscales.

C'est précisément l'articulation des deux systèmes, l'assurance et l'assistance qui se trouve, comme au Danemark, mais différemment, au cœur de la réforme contemporaine et qui vient modifier la part du principe bismarckien de l'assurance sociale et la mise en œuvre du principe de l'obligation de travailler, nous allons y revenir.

Excursus: une comparaison préliminaire des programmes entrant sous la rubrique de l'activation

Nous proposons, à ce premier stade, un cadre comparatif sur lequel nous reviendrons : le schéma suivant montre, en les juxtaposant sans vouloir en faire des équivalents fonctionnels, ce qui serait impossible, les domaines de l'activation contemporaine.

Graphique 6 – Stratégies comparées d'activation

| | 2 systèmes béveridgiens | | | 2 systèmes bismarckiens | |
|-----------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| | UK | | DK | Allemagne | France |
| <i>Activation des personnes et programmes</i> | <i>Welfare to work (New Deals)</i> + SPE | | <i>Aktivering</i> + SPE | Réforme de l'assistance chômage + <i>Ein Euro Jobs</i> + SPE | PARE + SPE + insertion |
| <i>Incitations, impôts, cotisations</i> | <i>Impôts négatifs ciblés</i> (travail, famille, garde d'enfants, etc.) | | Réforme fiscalité <i>universelle</i> | Mini-jobs, midi-jobs (cotis. salariés, et autres Prg. [cotis. Employeur, marginal]) | Cotisations employeurs PPE + Réforme des minima sociaux |

©JCBarbier - CNRS

Dans le schéma précédent, on représente les principaux points d'application de l'activation, comme tendance de restructuration de la protection sociale dans les quatre pays comparés ici. Dans tous les cas, le service public de l'emploi – quelle que soit son organisation particulière – est concerné au premier plan par les réformes de l'activation.

Le Royaume Uni est marqué par deux grandes réformes, qui constituent de la stratégie unifiée du gouvernement : cette stratégie regroupe à la fois des politiques actives du marché du travail, des politiques d'amélioration des services de l'emploi (et formation) ainsi que la mise en œuvre généralisée des impôts négatifs, pour inciter à prendre des emplois (*make work pay*). C'est le type idéal que nous avons décrit comme « libéral ». Il est souvent caractérisé comme celui de la « *welfare reform* » par la mise en œuvre du principe que les bénéficiaires doivent pouvoir évoluer du « *welfare* » (assistance, ici) à l'emploi (*work*).

A l'opposé, bien que lui aussi béveridgien, le Danemark connaît un autre type d'activation, que nous avons décrit comme social-démocrate ou universaliste. Dans ce type, la réforme fiscale a joué jusqu'alors un rôle secondaire, mais présent et cohérent avec l'*aktivering* (voir chapitre III). Il n'y a pas au Danemark d'impôts négatifs ciblés pour inciter les personnes à préférer travailler, mais une fiscalité sur tous les revenus (quelle que soit leur provenance) qui a mis en place une récente et modeste diminution d'impôt, quasi-généralisée (compte tenu de la faible dispersion des revenus) pour ceux qui sont en emploi, par rapport à ceux qui ne le sont pas.

Les deux systèmes béveridgiens sont activés de manière systématique.

Par opposition, on voit bien, sur le schéma le caractère multiple mais non homogène des réformes qui ont lieu actuellement aussi bien en France qu'en Allemagne : *les deux systèmes sont dans un processus d'essai d'activation*. Le choix français, pas plus que l'allemand, ne constituent véritablement les éléments d'un possible idéal-type continental. Les deux pays empruntent aux logiques des deux types, libéral et universaliste, sans constituer un modèle clair. Ils sont tous deux marqués par la fragmentation et l'hybridation à partir du cadre bismarckien, mais à des rythmes et selon des modalités différentes.

Depuis 2001, des tournants importants

C'est depuis 2001 que les réformes ont été progressivement décidées, qui ont affecté le contenu des lignes directrices 1 et 8 qui nous concernent ici.

La loi dite *JobAqtivgesetz* a été adoptée en 2001 dans le but d'être appliquée à partir de janvier 2002 (*Aktivieren, Qualifizieren, Trainieren, Investieren und Vermitteln* sont ses mots d'ordre, d'où l'acronyme 'Aktiv' : activer, qualifier, former, investir et placer). Elle constitue un tournant important dans la représentation de l'action en matière d'emploi, mais, en tant que telle, elle n'a pas eu le temps d'être mise en œuvre,

puisqu'elle a ensuite été confrontée au déclenchement de ce qui a été présenté comme le « scandale » des offres d'emploi de l'ancien BAA (février 2002). Ses points essentiels peuvent être schématiquement résumés, même si on retrouve une inspiration voisine dans bien des dispositions des lois dites Hartz. La loi reposait sur une intensification de l'accompagnement vers l'emploi (placement et conseil, introduction de techniques de 'profiling', recours aux opérateurs privés, diversification de l'offre des agences de l'emploi) ; c'est elle qui introduit la notion de « contrat d'insertion¹⁰⁵ » (*Eingliederungsvereinbarung*) que l'on retrouve aujourd'hui sous une autre forme. Elle prévoit aussi l'accroissement de l'aide à la garde d'enfants pour les personnes qui entrent dans des programmes de formation, ainsi que des mesures facilitant le travail à temps partiel ; mais aussi des efforts spécifiques pour financer la formation de salariés âgés. Ainsi que des mesures spéciales de subvention pour les employeurs qui embauchent des jeunes, dans le cadre du programme *Jugendsofortprogramm*. Elle prévoit aussi une adaptation du principal programme de création d'emplois subventionné, les *Arbeitsbeschaffungsmassnahmen* (ABM). La loi est généralement considérée comme un tournant important vers plus d'activation sur le marché du travail, mais elle n'a pas eu le temps d'être mise en œuvre et évaluée. Elle est rétrospectivement considérée par certains chercheurs allemands comme traduisant une « activation bienveillante » (Knuth, 2005) par opposition à l'activation introduite par la loi Hartz IV. C'est elle aussi qui commence à parler de la double orientation « *Fördern und Fordern* » (promouvoir et exiger) qui est aujourd'hui cependant toujours à l'ordre du jour. Alors qu'elle apparaît encore en bonne place parmi les priorités énoncées dans le plan national d'action pour l'emploi allemand en 2003, elle figure, dans celui de 2004, plutôt au titre historique de premiers pas de la réforme, incluse dans le cadre plus général de l'Agenda 2010, mis en avant par le chancelier Schröder. C'est aussi l'époque où sont mises en œuvres diverses expériences, limitées, de subvention pour les chômeurs qui prennent un emploi (*Kombilohn*, « salaire combiné »), dont la discussion et les essais commencèrent depuis 1997 en Allemagne (voir le chapitre de S. Milano dans Barbier et Gautié, 1998).

On notera, en passant, que la subvention et la diminution des cotisations pour les individus présentent un choix en partie bien différent du choix français de la diminution des cotisations sociales des employeurs.

Mais, en février 2002, les circonstances changent très rapidement, avec l'éclatement de ce qui est qualifié comme le « *Vermittlungsskandal* », c'est-à-dire le scandale du placement¹⁰⁶. Ce n'est pas le lieu d'analyser ici en détail cet épisode (Rehfeldt, 2002). Bien plus que d'un scandale (qui, on peut en faire l'hypothèse, pourrait éclater dans nombre de services publics de l'emploi en Europe), il s'agit, sans doute, plutôt, d'une opération politique qui est déclenchée par les acteurs du gouvernement pour radicaliser la réforme du marché du travail, enclenchée avec la

¹⁰⁵ La traduction ne veut nullement suggérer que la pratique est celle du contrat d'insertion à la française.

¹⁰⁶ Le BAA fut notamment exposé comme ayant des méthodes peu justifiables de comptabilisation des offres d'emploi, mais il fut aussi critiqué sur sa capacité insuffisante à délivrer des services aux chômeurs.

précédente loi, qui avait, au demeurant, reçu plutôt un accueil favorable des syndicats et des employeurs (qui la considéraient cependant trop timide).

Après cet événement, en tous les cas, le Chancelier demande à son ami Peter Hartz (à l'époque, directeur des ressources humaines de Volkswagen) de présider une commission composée de 15 membres, la Hartz Kommission (notamment, des dirigeants de grandes entreprises, hommes politiques, syndicalistes, plus deux universitaires, Werner Jann et Günther Schmid¹⁰⁷). Les premières conclusions du rapport seront présentées en août 2002. Les choses s'enchaînent ensuite à un rythme accéléré, et les dernières des réformes (III et IV) sont acceptées par le Bundestag et le Bundesrat, à la toute fin de décembre 2003, dans des conditions exceptionnelles. La réforme IV subira encore des ajustements en 2004, et ses dispositions sont évidemment amenées à évoluer : on vient ainsi d'apprendre (décembre 2005) que le gouvernement prévoyait d'uniformiser les montants d'allocation dite Alg II entre les anciens et les nouveaux *Länder*.

Toutes ces lois concernent le processus d'activation de la protection sociale en Allemagne, nous allons en montrer les principaux traits, en essayant de mobiliser les éléments – encore peu nombreux – d'information qui sont disponibles pour en connaître les premiers effets ou résultats.

Economie simplifiée des réformes Hartz

Comme l'ont bien montré Jann et Schmid, 2004, la réforme du marché du travail se veut un ensemble ambitieux et cohérent ; le plus ambitieux depuis l'instauration des premières lois d'après guerre, a coutume de dire le ministère allemand (Plan national d'action 2004, p.7, publié à l'automne 2004, lors de notre première enquête, à Berlin, au BMWA – *Bundesministerium für Wirtschaft und Arbeit*), qui souligne ses principes (p.8) :

- *Deutliche Stärkung des präventiven Ansatzes in der Arbeitsmarktpolitik*
- *Zusammenführung der Fürsorgeleistungen Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe für erwerbsfähige Hilfebedürftige zu einem neuen Leistungssystem „Grundsicherung für Arbeitsuchende“*
- *Verankerung des „Fördern und Fordern“ als Grundprinzip einer neuen Arbeitsmarktpolitik*
- *Neuausrichtung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik zur Verbesserung der Integrationschancen*

¹⁰⁷ Les deux ont écrit un livre pour évaluer, en 2004, l'état de mise en œuvre de la réforme (voir Jann und Schmid (Hg), 2004).

□ *Umbau der Arbeitsverwaltung zu einer Dienstleistungsagentur mit einer Neuausrichtung auf die Kernaufgabe der Arbeitsvermittlung und neuen Organisations-, Führungs- und Kontrollstrukturen*
□ *Flexibilisierung des Kündigungsschutzes.*

A côté de l'orientation préventive pour l'accès au marché du travail, la fusion des prestations Alh et de l'aide sociale pour donner une nouvelle prestation, l'*Arbeitslosengeld* II (Alg II) ; promotion du principe introduit par la loi de *JobAqktiv*, « promouvoir et exiger » ; innovation dans les instruments de la politique du marché du travail ; réforme d'ensemble du service public de l'emploi. Le tout, souligne le ministère, s'accompagne d'une flexibilisation du droit des licenciements (*Kündigungsschutz*).

Toutefois, comme on le verra, les lois ne sont pas le simple résultat des propositions de la Hartz Kommission, qui ont subi de nombreux changements entre leur publication et leur transformation en loi, l'une des plus importantes étant sans doute le fait que le gouvernement ne put aller jusqu'à créer des guichets *effectivement* uniques, en raison des compromis politiques.

En résumé, la loi Hartz I (votée en 2002) crée surtout de nouveaux instruments d'intervention, de nouveaux services : une agence d'interim auprès des agences du SPE, la PSA *Personal Service Agentur*. Cette loi revoit les conditions d'exigence pour les chômeurs concernant l'acceptation des emplois. En outre, des bons de formation (*Bildungsgutscheine*) sont créés, qui viennent s'ajouter aux *Vermittlungsgutscheine* (bons de placement à utiliser dans les agences privées).

La loi Hartz II (votée en 2002) est pour sa part, marquée par la réforme des emplois marginaux (*Geringfügige Arbeit*), c'est-à-dire les mini-jobs et leur extension en midi-jobs ; la création d'entreprise est encouragée à travers l'introduction des « Ich-AG » (société « de moi », littéralement Ich= moi/je) ; les premiers éléments de la réforme du service de l'emploi sont plantés.

Mais cette dernière réforme est surtout l'objet de la loi Hartz III (2003), qui réajuste à nouveau l'assurance chômage et réforme les ABM et d'autres programmes.

Enfin, la loi Hartz IV (2003) réforme les allocations d'assistance pour les fusionner et met en place une logique nouvelle d'activation de leurs bénéficiaires. La loi n'est entrée en vigueur cependant qu'au 1^{er} janvier 2005. De premiers bilans viennent d'en être publiés, mais évidemment pas ceux qui portent sur la mise en œuvre différenciée ; on dispose plutôt d'éléments quantitatifs de suivi (BAA, 2005).

Il n'est évidemment pas question ici d'entrer dans une description détaillée d'une réforme d'une telle ampleur qui a donné lieu à un découpage en pas moins de 13 modules et plus d'une centaine de mesures proposées dont Jann et Schmid (2004, p. 92-106) établissent la liste complète et les formes connues de la mise en œuvre en 2004.

Ces auteurs et leurs collègues regroupent les thèmes en quatre principaux :

- la réforme du placement et de l'action d'intermédiation ;
- la réforme de l'assistance chômage : fusion en une seule prestation
- la lutte contre le travail au noir et l'augmentation du taux d'emploi
- la réforme d'ensemble du management du service de l'emploi.

Nous choisirons ici un autre ordre d'exposition, qui est commandé par notre perspective comparative avec la France et les deux autres pays concernés dans le présent rapport.

- (1) Parce que la France a, depuis 20 ans, construit un nouveau secteur de protection sociale, constitué par l'ensemble diversifié des contrats aidés dans le secteur public et non marchand, il importe de d'abord comprendre pourquoi l'Allemagne ne l'a pas fait pendant tant d'années, pour finir par l'adoption, en 2004, de nouvelles formes d'emploi pour les bénéficiaires de l'assistance chômage, les *Arbeitsgelegenheiten*, que le public a vite dénommé de façon critique les « jobs à un euro » (*Ein Euro Jobs*). Mais c'est aussi l'occasion de comprendre la place des ABM, en les replaçant dans leur histoire (section 1).
- (2) Une revue succincte des autres innovations d'instruments et de programmes est nécessaire. Le système, après la loi *JobAqktiv*, était déjà considéré comme complexe ; l'introduction de nombreux nouveaux instruments n'a pas simplifié le travail de l'*Agentur*, dont l'enjeu principal est de se moderniser (section 3).
- (3) La réforme d'activation essentielle est celle de la loi H-IV, il faut l'analyser en détail car elle introduit aussi un contraste majeur avec la situation française, alors qu'auparavant, les deux systèmes montraient de nombreuses similarités. Ils le montrent cependant encore, au moment où le système allemand devient plus hybride, en se « béveridgisant » (section 4).
- (4) Enfin, il faut comprendre comment l'Allemagne, à la différence de la France, mais aussi avec de grandes différences vis-à-vis du Danemark et de la Grande Bretagne, manipule les cotisations sociales (employeurs et employés) et voir si les impôts négatifs ont cours dans le pays.

2 - La « résistance » allemande à l'activation par les emplois temporaires publics

Schématiquement, on peut penser que, surtout depuis les années 1990, l'Allemagne a été constamment réticente à la mise en œuvre d'emplois publics temporaires du type de ceux qui ont cours pour l'insertion en France. La critique du

développement d'un « deuxième marché » a été constante¹⁰⁸. Il apparaît donc particulièrement paradoxal de voir qu'avec la loi H-IV, cette résistance a sauté et qu'un large programme de tels emplois est en cours de mise en œuvre actuellement.

Bref retour sur les ABM et les programmes de type comparable (SAM)

Commençons par les ABM (*Arbeitsbeschaffungsmassnahmen*) et les programmes de type comparable. Reconnaissons un biais courant : on a toujours eu tendance en France à surestimer sans doute la question « ABM » parce qu'il fallait absolument trouver en Allemagne un équivalent d'un des piliers de la politique de l'emploi, pilier massif depuis 20 ans, la création d'emplois temporaires publics et associatifs. Vu d'un point de vue français, ce programme, qui a été créé par la loi AFG (*Arbeitsförderungsgesetz*) en 1969, puis plusieurs fois réformé, apparaît comme le plus proche comparable avec les emplois temporaires publics marchands français ou les *community programmes* britanniques d'avant la réforme des conservateurs britanniques (Barbier, 2001). Ces mesures d'emploi subventionné ont été construites dans l'idée de créer des emplois qui ne viendraient pas en concurrence avec les emplois ordinaires ; elles consistent à la prise en charge d'une proportion importante des salaires, deux traits bien connus en France (toutefois la référence salariale ordinaire était d'emblée plus faible en France et les ABM étaient possibles dans le privé et le public, à la différence des contrats aidés non marchands français). Le nombre des bénéficiaires a beaucoup fluctué en fonction des époques et des choix de politiques. Si, au début des années 90, elles ont pu être évaluées positivement par l'IAB (Milano, 1998, p. 40), les choses vont évoluer profondément avec l'impact de la réunification : la plupart des ABM, qui ont connu plusieurs appellations, sont créés dans les nouveaux Länder.

En poids relatif toutefois, les ABM et leurs mesures proches (les SAM – *Strukturanpassungsmassnahmen*) n'ont jamais approché la part que présentent les emplois aidés non marchands français depuis les années 90, même au moment où les créations d'emploi ABM sont au maximum à l'Est. Avec cette période, la représentation a tendance à s'installer selon laquelle les ABM sont évaluées négativement car elles ne conduisent pas à une réinsertion sur le marché ordinaire (« premier marché »), par comparaison avec les mesures de formation. De la même manière, des études évaluatives sont publiées à la fin des années 90 qui montrent les aspects positifs de la création d'emplois spéciaux, hors du premier marché, par exemple dans les programmes des communes (Knuth und Ortwein, 1995 ; Bosch *et al.*, 1999) mais tout se passe comme si la représentation dominante était globalement négative. Comme le remarquaient U. Walwei et ses collègues (Blien, Walwei, Werner, 2002), la discussion en Allemagne était bien plus vive sur l'efficacité des ABM (et des SAM) et beaucoup d'études montraient des effets négatifs : les chercheurs insistaient à l'époque sur les différents résultats d'évaluation obtenus selon les méthodes. On notera aussi, de façon plus qualitative, qu'en Allemagne, dans les dernières années ça et les premières années 2000, une représentation courante semblait s'être installée chez les analystes de

¹⁰⁸ Il ne faut pas négliger les demandes pendant des Eglises et des organisations associatives.

l'emploi, selon laquelle la masse des « chômeurs de longue durée » étaient tellement détenteurs de qualifications obsolètes ou peu qualifiés (ou souffraient de diverses formes de handicaps) qu'il était vain de construire des programmes pour les insérer sur le marché du travail, là aussi, à la différence de ce qui se passait en France.

En 2002, alors que le taux de chômage s'établissait autour de 10% (dont un peu moins de 19% à l'Est) il y avait un stock de 280 000 places d'ABM et programmes similaires, contre encore 380 000 sept ans plus tôt (à l'époque le taux de chômage était à peu près identique en moyenne mais plus faible à l'Est). Ce qui apparaît relativement clairement, c'est une réticence à mettre en œuvre ce type de mesures, quand on compare avec l'usage massif des contrats aidés en France.

D'une manière générale, malgré l'extension de la palette des instruments disponibles pour la politique « active » de l'emploi en Allemagne, notamment avec la loi *Jobaqtiv*, il est frappant de constater, en comparaison avec la France, que le nombre relatif de participants est resté limité. Walwei et ses collègues, présentent un tableau (ibid., p.23) où le nombre des participants en stock annuel moyen est de 804.000 en 2001, alors qu'il était de 1,55 million en 1995¹⁰⁹. Mais à ces dates, pour une population active bien inférieure, et dans un contexte de chômage pas si éloigné que cela, la France affiche toujours des chiffres, dans les statistiques nationales, autour de 2 millions de participants. Certes, les définitions des deux comptages ne sont pas strictement comparables, mais il reste cependant une structure très différente entre les deux pays, et, par extension aussi entre l'Allemagne et le Danemark.

Le dernier Plan national d'action allemand, pour sa part, établissait le total des bénéficiaires de mesures à environ 1, 3 million de personnes en stock moyen pour l'année 2003, sans compter les mesures des collectivités locales. Ce total était réparti entre une multiplicité de programmes, dont les plus importants quantitativement, étaient les mesures de formation (430 000 personnes environ), les mesures pour les jeunes, les subventions à l'emploi (*Eingliederungszuschüsse*, 134 000) et les ABM (92 000) (et 45 000 SAM). Les chiffres pour les programmes des collectivités locales, avant la mise en œuvre des réformes dont nous parlons plus loin, s'établissaient pour la même date à un peu plus de 500 000 (dont 80%, apparemment classées sous forme d'actions de formation)¹¹⁰.

Jusqu'en 2003, les places en ABM étaient des contrats salariés selon les règles des conventions collectives ; en 2003, toutefois, il avait été décidé que le passage en ABM ne permettait pas d'acquérir des droits au chômage.

Le nouveau changement introduit par la réforme contemporaine tient donc, de ce point de vue, dans l'acceptation, pour des « raisons d'activation des personnes assistées

¹⁰⁹ Le chiffre de 2004 est à nouveau de 1,6 million (voir note ci-après).

¹¹⁰ Le rapport annuel 2004 de la BAA sur le marché du travail, publié en août 2005 comporte des chiffres plus élevés pour 2004 : 1,6 million de bénéficiaires dont 435 000 mesures de formation professionnelle; 400 000 autres mesures diverses dont les principales sont les aides à la création d'entreprise (153 000) et les subventions à l'emploi (111 000) ; près de 500 000 mesures spéciales de formation pour les jeunes ; 86 000 ABM et 31 000 SAM.

», de la nécessité de créer des « emplois » qu'on propose, à la limite de la traduction, de qualifier « d'emplois d'insertion ». Ces emplois, créés par la réforme Hartz (mais des équivalents existaient déjà sous une autre forme dans les communes) furent qualifiés tout de suite par l'opinion d'*Ein Euro Jobs* alors que leur appellation officielle est soit *Zusatzjobs* (emplois supplémentaires), soit *Arbeitsgelegenheiten* (occasions d'emplois¹¹¹).

Que sont ces « emplois d'insertion » et comment se sont-ils développés ? Il est encore très tôt pour se prononcer sur cette question, mais on connaît quelques grandes caractéristiques.

La plus récente statistique corrigée de la BAA (BAA, 2005¹¹²) sur les bénéficiaires de la nouvelle prestation (*Grundsicherung*) fait le point en juillet 2005 et compte 251 000 personnes dans ce type d'emploi en stock, à côté de 22 000 personnes en ABM et 33 000 dans des mesures emploi ; ces chiffres ne permettent pas d'identifier des emplois nouveaux ou comprenant les précédentes mesures des communes. Calculés par la BAA, ils ne comprennent vraisemblablement pas les actions de nombreuses communes¹¹³. Cela est d'autant plus vraisemblable que, si nous nous référons à nos entretiens au BMWA, les statistiques des Länder n'étaient pas complètes à ce stade.

En tout état de cause, il est donc extrêmement difficile de mettre en relation une population potentielle de bénéficiaires (les bénéficiaires de la nouvelle prestation fusionnée en Alg II) et des chiffres d'emploi dans les nouveaux types de *Zusatzjobs*¹¹⁴. Nous reviendrons, à la section 4, sur les chiffres de populations concernées par la réforme de l'allocation chômage.

Il est évidemment impossible de connaître précisément à ce stade la nature de ces *Zusatzjobs*. On dispose cependant des éléments suivants, qui proviennent de nos entretiens de juin 2005. De façon résumée, il s'agit d'emplois d'insertion (ou d'utilité collective) qui ne *sont pas des emplois salariés* (à la différence des contrats aidés français¹¹⁵); ces « emplois » sont offerts dans le secteur associatif (associations catholiques et protestantes, *Arbeiterwohlfahrt*, Croix Rouge, etc.) et dans les communes (des sociétés filiales de communes), donnent lieu à un supplément de rémunération – par rapport à la prestation de l'Alg II, de un à deux euros supplémentaires par heure

¹¹¹ La notion de ce qu'est vraiment un « emploi » reste à discuter plus finement.

¹¹² Dans nos entretiens complémentaires en décembre 2005, il est question d'un stock actuel de 300 000 emplois à « un euro » (à comparer aux 250 000 identifiés dans le rapport BAA 2005).

¹¹³ Dans son rapport mensuel de novembre 2005, que nous utilisons ci-après, la BAA met en garde sur le caractère partiel des statistiques qui viennent des organismes de mise en œuvre des communes : en particulier, les bénéficiaires de l'ancienne aide sociale, qui étaient déjà dans des mesures en 2004, n'ont pas été intégrés dans les statistiques.

¹¹⁴ L' IAB, en mai, a publié un de ses *Kurzberichte* sur les emplois en question (n°8 – 2005) qui reprenait l'évaluation d'un nombre de 400 000 bénéficiaires de l'ancienne *Sozialhilfe* en emploi en 2003 ainsi que l'évaluation prévisionnelle de 600 000 *Arbeitsgelegenheiten*, dans le cadre de la réforme.

¹¹⁵ Les bénéficiaires ne sont pas comptés comme chômeurs, tout en n'étant pas des salariés à part entière.

travaillée. Ces « emplois » sont destinées à ceux des bénéficiaires de la prestation Alg II qui, tout en étant susceptibles d'être « activés » ne peuvent pas trouver par eux-mêmes d'emploi sur le marché ordinaire, ou ne sont pas assez « employables » pour être éligibles aux mesures traditionnelles de politique de l'emploi. L'IAB (*Kurzbericht*, n°8 cité) les présente comme destinés à tester la disponibilité des bénéficiaires très difficiles à placer : les calculs généralement évoqués par nos interlocuteurs montrent qu'il existe, du point de vue de la comparaison entre salaires normaux du marché pour les emplois non qualifiés ou à temps partiel et montant des revenus issus de l'Alg II, des autres aides sociales et du supplément d'un ou deux euros par heure, un problème potentiel de « désincitation » vis-à-vis de l'emploi « normal ». Ces emplois sont également plus attractifs, après la réforme, de ce même point de vue financier, que les ABM.

Un *Ein Euro Job* typique en juin 2005, dans les communes de la région de Gelsenkirchen (Land du *Nordrheinwestfalen*), est un emploi dans une activité d'intérêt général (travail dans l'environnement, aide aux personnes, travail spécial pour les jeunes) d'une des grandes associations déjà mentionnées, d'environ 30 heures par semaine, avec un supplément (*Mehraufwandsentschädigung*¹¹⁶) de 1,5 euro de l'heure, équivalent à la perception d'un revenu, toutes aides confondues, de 1700 euros pour un chef de famille (son épouse ne travaille pas, il a deux enfants en dessous de 7 ans) ; le supplément lié au travail est d'environ 200 euros. S'il s'agit d'un jeune célibataire de moins de 25 ans (on verra que ceux-ci sont une priorité de la première mise en œuvre), son revenu sera d'environ 850 euros, toutes sources comprises, ce qui lui fait aussi gagner également 200 euros environ par mois par rapport à la prestation. L'employeur perçoit une subvention de 500 euros, avec laquelle il doit couvrir le supplément et les frais associés à l'embauche. Le responsable de l'*Arbeitsgemeinschaft*¹¹⁷ de Gelsenkirchen nous explique que ces types d'emplois sont plus attractifs que les emplois ordinaires.

Au total, compte tenu de l'étape de la réforme, et de la complexité du système, il est très difficile de présenter une analyse détaillée et complète. La récente étude publiée en complément du rapport du CERC sur l'accompagnement dans l'emploi reste très allusive sur ce sujet (Fleury, 2005).

Il importe à ce stade d'apprécier comparativement ce secteur de la réforme allemande d'activation, en la mettant en regard de l'anglaise, de la française et de la danoise.

L'impression générale est qu'elle n'a pas de vrai équivalent au Royaume Uni, les places de New Deal pour les jeunes ou les adultes étant très limitées : en outre, la règle générale a été la réduction drastique de ce type d'emplois d'insertion depuis les années 80 (Barbier, 2001).

¹¹⁶ La notion est intéressante : il s'agit d'un dédommagement pour le fait d'accepter ce travail.

¹¹⁷ Voir plus loin, section 4, pour la notion.

Si l'on compare avec le Danemark, il faut comparer les bénéficiaires allemands de l'Alg II activés par des *Ein Euro Jobs* avec les bénéficiaires de l'assistance (*kontanthjælp*, voir chapitre III) qui sont les cibles des mesures d'emploi des communes. Une comparaison statique est impossible, car elle supposerait une comparaison détaillée, en soi, de l'accès à la protection sociale, des conditions du travail, des accès à l'emploi après le passage dans la mesure, etc. On peut simplement noter que ces *Zusatzjobs*, qui viennent concurrencer les ABM (lesquels ne donnent pas non plus accès désormais à l'assurance chômage) sont d'une qualité nettement inférieure aux emplois normaux, mais qu'ils procurent des postes apparemment intéressants sur le plan financier, et moins exigeants que les emplois ordinaires (d'où les effets de désincitation (en plus de la substitution combattue en théorie) évoqués par tous nos interlocuteurs). Ces emplois de qualité inférieure dans les communes danoises existent aussi, mais la réforme danoise (voir le chapitre III pour la nature des offres d'activation) a pour but d'étendre à tous l'accès à des prestations de service de droit commun pour l'intégration sur le marché du travail. La distinction entre premier et second, voire troisième marché n'est pas si forte au Danemark et elle est vue comme devant s'atténuer. En revanche, les *Ein Euro Jobs* en Allemagne sont clairement considérés comme de nature différente (ils peuvent toutefois – ce qu'apprendront les évaluations à venir, sans nul doute, être mobilisés très différemment selon les communes, comme simples moyens de tester la disponibilité, comme transition vers une mesure de formation, etc. ; nos entretiens nous enseignent que cet usage doit dépendre beaucoup de l'histoire locale et des politiques précédentes dans les communes).

Au total, c'est donc des emplois non marchands aidés français que ces types d'activité se rapprochent le plus : avec une différence importante, toutefois, si l'on peut faire une telle hypothèse avec le faible nombre de données recueillies et la faible disponibilité de données de suivi et évaluatives : ils semblent comparativement nettement plus intéressants financièrement que les CES ou les contrats équivalents pour les bénéficiaires de minima sociaux en France. En caricaturant à l'extrême la logique des nouveaux « jobs », qui se situent dans la lignée logique des travaux existants sous l'égide de la loi BSHG et de l'*Hilfe zur Arbeit* de 1961, on pourrait faire l'hypothèse que, sous l'angle de « l'insertion » (pour encore une fois, employer une catégorie française inadéquate) ce qui se met en place en Allemagne actuellement est une intensification de l'ancienne loi de 1961. En tout état de cause, nous sommes en présence d'une logique d'employeur de dernier ressort, mise en place au niveau des communes¹¹⁸.

Mais un élément essentiel vient s'ajouter : ce n'est plus du même public que celui de la traditionnelle *Sozialhilfe* qu'il s'agit, puisque les bénéficiaires de l'Alg II sont aussi en provenance du groupe qui, jusqu'au premier janvier 2005, percevaient

¹¹⁸ On n'évoquera pas ici la question complexe des financements, qui ont été profondément remaniés afin de permettre les compromis politiques entre le niveau fédéral, les Länder et les communes. Qu'il soit simplement affirmé que les programmes associés à l'Alg II relèvent du financement fédéral, et que reste à la charge des communes les suppléments pour les frais de chauffage et de logement.

l'*Arbeitslosenhilfe (Alh)* : c'est ce qu'il faut maintenant comprendre en détail (section 4). En effet, les textes allemands ou les traductions trop rapides ont tendance à qualifier le groupe des bénéficiaires nouveaux de l'Alg II de « *Langzeitarbeitslosen* » (chômeurs de longue durée) ce qui pose le problème de l'homogénéité de cette catégorie. Plus sans doute que les bénéficiaires de l'ancienne assistance, ce sont sans doute ceux de l'ancienne Alh qui étaient classiquement considérés comme détenteurs de qualification trop basses ou désuètes. Les protestations contre la réforme ont surtout mis l'accent sur les désavantages encourus par cette catégorie, alors que de l'autre côté, les anciens assistés de la *Sozialhilfe* ont vu s'étendre certains droits, qui sont, contrairement au principe bismarckien, devenus universels. Si l'on veut pousser la comparaison France-Allemagne, il faudra alors penser à la réforme (avortée) en France de l'ASS, en tenant compte du fait que l'Alh ancienne, contrairement à l'ASS n'était pas forfaitaire mais fonction du revenu.

3 – *Aperçu sur les autres dispositifs (mini- et midi-jobs, Ich-AG, PSA, etc..)*

Mis en place dans les premiers temps de la réforme Hartz (I, II), de nombreux instruments ont été déployés en Allemagne, qui se sont ajoutés aux instruments plus classiques. Comme nous l'avons souvent répété dans le présent rapport, notre objectif n'est pas de fournir une description détaillée de ces outils, dont la multiplication a été accrue avec la loi *Jobaqtiv*. L'Allemagne, qui avait rompu avec le monopole public de la collecte des offres d'emploi et du placement, bien avant la France, a expérimenté les agences de placement privées également avant elle, au début des années 2000 – ainsi le hollandais Maatwerk, avec les bons de placement (*Vermittlungsgutscheine*) pour les chômeurs difficiles à placer. Une nouvelle vague de la réforme du SPE a été engagée, qui, il faut y insister, a été fortement retardée par l'ampleur de la partie IV de la réforme Hartz.

Il n'en reste pas moins qu'en Allemagne, comme au Danemark, la principale mesure de politique dite active reste la formation qu'il s'agisse de formation pour les adultes ou pour les jeunes (sur un total de 1,6 million de bénéficiaires comptés par les statistiques allemandes de la BAA, les programmes de formation adulte et les programmes spéciaux pour les jeunes regroupent plus 930 000 personnes, soit 58%).

Le service public de l'emploi (SPE)

A elle seule, la question de la comparaison de la modernisation du service de l'emploi, pose un problème complexe de recherche comparative. Dans les années 90, le *Bundesanstalt* représentait encore un modèle pour le service de l'emploi français¹¹⁹. Quinze ans après, les choses ne sont décidément plus les mêmes : d'un seul coup, c'est

¹¹⁹ L'ANPE nous a envoyé étudier, en 1992, la réforme du système des offres d'emploi en accès libre au BAA à Nürnberg, à cette époque.

le service britannique, le hollandais, voire l'australien qui apparaissent comme des modèles (Sol et Westerveld, 2005). Nos interlocuteurs allemands s'entendent tous à décrire la BAA nouvelle – en dehors des entretiens au sein de la *Bundesagentur*, s'entend – comme une institution à réformer fondamentalement. Certains vont jusqu'à la considérer comme impossible à réformer. Un ancien conseiller du ministre (socialiste) du travail du Land du *Nordrheinwestfalen* laisse entendre que d'autres options (non retenues) ont envisagé de contourner ce qui se présente comme un « Moloch » difficile à réformer.

Il serait très intéressant de construire une recherche approfondie sur une comparaison des systèmes français et allemand, mais il est évidemment impossible de se faire une idée sérieuse de la réforme allemande du BAA à l'aide d'entretiens du type de ceux que nous avons menés en juin 2005.

Les autres dispositifs d'intérêt pour la comparaison de l'activation de la protection sociale

Nous ne retiendrons ici que deux instruments parmi bien d'autres. Tout d'abord les *Personal Service Agenturen* (PSA), ensuite les *Ich-AG*.

Le système des PSA a été mis en place assez tôt dans la réforme. Dès l'année 2003, il était prévu que 50.000 personnes seraient embauchées dans ces agences d'intérim un peu particulières. Les chiffres furent bien inférieurs (18.000 personnes sont indiquées pour l'année 2003, dans le PNAE allemand de 2004 ; la statistique du BAA pour 2004 indique un nombre plus élevé : 27.800 en stock annuel, ce qui correspond à un flux de 100 000 personnes pour l'année 2004). Ces chiffres restent modestes au regard de la palette très diversifiée des mesures de politique active. Pourtant la PSA a été présentée, aux débuts de la réforme, comme l'un des outils innovants les plus importants. On ne peut pas dire que ces agences connaissent le développement accéléré que la Commission Hartz envisageait.

Que sont les PSA ? Ce sont des agences d'intérim spéciales qui sont mises en place, en principe, auprès de chaque agence locale (une agence locale peut en avoir plusieurs), par une procédure contractuelle, dans la majorité des cas. Les chômeurs sont adressés à la PSA par leur agence locale (ce sont des chômeurs qui sont inscrits depuis plus de six mois et rencontrent des difficultés, quoique n'étant pas parmi les moins employables). Les chômeurs sont embauchés par la PSA selon la convention collective du secteur de l'intérim et sont mis à disposition d'entreprises, dans le but d'obtenir des placements dans des contrats ordinaires du « premier marché ». En ce sens, leur public bénéficie d'une discrimination positive vis-à-vis du public traditionnel des agences d'intérim. En ce sens il est logique également de prévoir des effets de substitution. C'est pourquoi certains responsables d'agence locale pour l'emploi pensent que la PSA n'est pas amenée à se développer en général, faute de dynamique suffisante du marché.

Le travail marginal et sa réforme : Geringfügige Arbeit, Mini- et Midijobs

Un type d'emploi est intéressant à étudier et en même temps difficile à comparer avec le système français, celui du travail marginal (*Geringfügige Arbeit*, emploi de faible importance ; on pouvait, à la fin des années 90, considérer celui-ci comme l'un des candidats potentiels pour l'équivalence recherchée du travail « précaire » en Allemagne (sur ce point voir, pour plus de détails, Barbier et Brygoo, 2001 et Barbier, 2005c).

Il est trompeur, à notre avis, de présenter ces contrats spéciaux, traditionnellement considérés comme un travail additionnel, ou d'appoint, réservés de fait majoritairement aux femmes qui travaillent de faibles horaires, comme si c'était des « contrats aidés » en employant le terme français¹²⁰. Jusqu'à présent, les emplois marginaux n'ont jamais été particulièrement des mesures actives destinées aux chômeurs ; nos entretiens en 2004 et 2005 nous démontrent *qu'ils n'en sont toujours pas* après la réforme Hartz qui introduit le nouveau vocabulaire des « mini » et « midi » jobs.

Avant la réforme Hartz, qu'était le travail de faible importance en Allemagne ? c'était un type d'emploi atypique (à temps réduit et à cotisations d'assurance sociale elles aussi réduites, pour les employés, surtout, mais dans une moindre mesure pour les employeurs aussi) – mal connu statistiquement (il y avait plusieurs évaluations quantitatives fort différentes), qui avait été réformé pendant la première législature Schröder, en 1999, par une loi dont le but était de mieux protéger et de limiter l'expansion de ce type d'emploi en général réservé à de « petits boulots » féminins, dont les titulaires (les épouses) étaient couvertes par la sécurité sociale de leurs maris (modèle du « *male breadwinner* »). En 1999, ces emplois étaient toujours définis par le fait qu'ils étaient marginaux, en effet, ils ne pouvaient être créés qu'en dessous d'un plafond de salaire mensuel de 630 DM. La logique de ces emplois était donc qu'il était juste de les moins « imposer » en cotisations sociales et en impôt, puisqu'ils n'étaient pas de vrais emplois et ne donnaient pas lieu à l'accès à la protection sociale. Ces emplois étaient aussi occupés par des étudiants et des retraités, mais ce sont aussi, après la réforme, des seconds emplois (*Nebenjob*) pour des titulaires qui en ont un principal (Hege, 2005).

Certes, la loi Hartz accroît le montant maximum du salaire des « midi-jobs » (400€ contre les 325 précédents, sans compter l'invention de « midi-jobs » qui étend, dans d'autres conditions, la limite du salaire mensuel jusqu'à 800€¹²¹). Mais l'attrait principal du mini-jobs reste, pour les couples, son intérêt fiscal (moins d'impôts et de cotisations) : les salariés sont exonérés de cotisations et d'impôt pour les mini-jobs,

¹²⁰ Fleury (2005) dans son « papier CERC » fait cette présentation en regroupant aussi bien les *Arbeitsgelegenheiten* nouvelles, les ABM et les emplois marginaux, ce qui offre l'inconvénient majeur de faire penser que les mini-jobs ou les midi-jobs seraient des « emplois aidés pour les chômeurs ».

¹²¹ Les statistiques ne distinguent pas, en règle générale midi- et midi jobs.

alors que leurs employeurs versent une cotisation forfaitaire de 25%¹²² (Weinkopf, 2003). S'il y a, de façon croissante, semble-t-il, une part des titulaires de ce type d'emploi qui n'en ont pas d'autre, ils restent nettement minoritaires.

Cela reste des emplois qui ont peu de chances d'être attractifs pour les chômeurs : *on ne peut donc en ce sens les considérer comme des « contrats aidés »*, mais ils s'apparentent bien plutôt à une extension d'un dispositif de flexibilité du marché du travail, dont les évaluations actuellement existantes penchent pour une faible création additionnelle d'emploi, et d'importants effets de substitution : la simple extension de la limite de 325 à 400€, aurait, selon l'IAB déplacé 250 000 emplois. Kalina et Voss-Dahm (2005) ont récemment montré que dans les emplois « normaux » la part des faibles qualifications avait diminué nettement, alors que, par ailleurs, dans certains secteurs de service (commerce, nettoyage, hôtels, etc.) les mini-jobs avaient connu une grande expansion, ce qui ne veut pas dire qu'ils soient tous peu qualifiés.

Les mini-jobs sont concentrés sur les femmes¹²³, ce sont de petits temps partiels dans les services, et ils offrent des conditions favorables quand ils sont additionnels dans les couples, ce qui paraît le cas de l'immense majorité. Ils mettent en avant l'intérêt financier de ces ménages et n'ont pas vraiment recours à une incitation radicale pour les employeurs. Tout les oppose donc aux publics et aux logiques des « contrats aidés à la française », en particulier, bien sûr, les contrats aidés non-marchands, qui sont l'une des spécificités françaises (partiellement partagée avec les pays scandinaves). Ils se distinguent donc, nettement, des « emplois aidés » qui sont plus comparables aux emplois aidés français, les ABM (visiblement entrées en diminution) et les *Arbeitsgelegenheiten* (en expansion). Leur réforme semble n'en avoir pas, pour l'instant, changé fondamentalement la logique.

Ich-AG, une autre innovation

La fameuse « entreprise-moi » a eu beaucoup de succès dans la presse allemande, au point de presque faire de l'expression l'un des mots les plus controversés. Il s'agit d'un programme d'aide à la création d'entreprise¹²⁴, dont le succès quantitatif, incontestable, est vu avec un certain scepticisme quant à la qualité et la durabilité des entreprises créées. L'aide financière est censée couvrir le maintien de la protection sociale (retraite, maladie) pour la personne qui crée une entreprise, dans laquelle elle peut aussi embaucher des membres de sa famille.

¹²² Le taux est ainsi supérieur de 2 points à la cotisation « normale ».

¹²³ La participation des hommes aux mini-jobs se fait aux deux extrêmes de la palette des âges (inférieur à 20 ans, étudiants ; et supérieur à 60, retraités). Grossièrement : entre 40 et 50% des femmes allemandes sont à temps partiel, entre les âges de 30 et 60 ans (entre 15 et 20%, soit près de la moitié sont dans des emplois marginaux à ces mêmes âges).

¹²⁴ Ce programme vient s'ajouter à un autre (*Überbrückungsgeld*) , existant, dont l'expansion est parallèle.

Le stock des personnes qui perçoivent l'aide était de 200 000 environ en 2004 (entrées en 2003 et 2004) et il sera un peu supérieur en 2005 (233 000 en novembre). L'allocation temporaire (jusqu'à trois ans, sous condition de ressources, dégressive) est versée aux titulaires de l'allocation chômage qui créent une entreprise. Lors du bilan fait par l'IAB au début de 2005 (*IAB Kurzbericht*, 14.2.2005), 268 000 entreprises de ce type avaient été subventionnées depuis 2003, dont un cinquième avaient échoué, mais dont une partie significative des créateurs étaient à nouveau en emploi. Il est très difficile de se prononcer sur cette mesure qui suscite, selon nos entretiens, beaucoup de controverses (des contrôles ont été récemment ajoutés concernant l'évaluation des projets). On connaîtra des données évaluatives plus précises en 2006.

Conclusions

Finalement, ce qui frappe à l'analyse des réformes d'activation introduites en Allemagne, pour ce qui concerne le déploiement de nouveaux instruments (en mettant à part l'inconnue des *Arbeitsgelegenheiten*), c'est que ces instruments sont relativement éclatés, et relativement marginaux vis-à-vis de la masse des mesures de formation professionnelle. Nous n'avons présenté ici que quelques cas, mais la palette très variée des services offerts aux chômeurs, en matière de « programmes d'emploi » s'est largement complexifiée – au point que certains de nos interlocuteurs la trouvent beaucoup trop compliquée.

Si on compare le cas allemand avec le danois, on observera que la tendance danoise a été de simplifier au lieu de diversifier ; avec le cas français, le cas allemand offre une parenté, en matière de complexité/diversité, mais les instruments sont souvent bien différents ; en outre, il n'y a pas – sous réserve de la place future des *Arbeitsgelegenheiten* de dispositif de masse en Allemagne (en dehors de la formation professionnelle). Enfin, la réforme est trop récente encore pour savoir comment les deux populations de bénéficiaires, de la traditionnelle allocation chômage (AlgI) et de la nouvelle (AlgII) vont – ou ne vont pas – tirer profit de cet arsenal de mesures et programmes, qui a rompu désormais nettement avec ce qu'on pouvait encore considérer à la fin des années 90 comme une réticence allemande à l'activation de sa politique de l'emploi (Milano, 1998).

Il est peu contestable en outre que la plus importante des réformes soit la réforme Hartz IV, sur laquelle nous allons conclure cette brève analyse.

4 - La réforme Hartz IV(H-IV)

Si, en Grande Bretagne, le guichet unique est désormais la règle (mise en œuvre complète prévue en 2006), on peut, à la lumière de l'histoire dans ce pays, se demander s'il le restera : l'idée selon laquelle on devait regrouper la recherche d'emploi, les services et les prestations a en effet, au cours des années 50-90, connu bien des solutions (King, 1995). Au Danemark, l'horizon 2007 présente l'hypothèse d'un guichet unique pour les services relevant de l'emploi, mais de deux canaux différents de

distribution des allocations (caisses d'assurance, municipalités). En France, on l'a déjà dit, se trouve le système le plus fragmenté, qui a, à plusieurs reprises, donné lieu à la recherche de « guichets uniques » - dont le dernier en date est la « maison pour l'emploi » dont les évaluations diront bientôt en quoi l'introduction modifie le paysage fragmenté.

En Allemagne, l'intention de la Hartz Kommission était de réformer radicalement le paysage en proposant un seul « Jobcenter » sur le modèle britannique ; mais ce projet n'a pas été réalisé, à la fois parce qu'il était trop complexe au point de vue de la mise en œuvre, mais aussi parce qu'il ne pouvait être accepté par la coalition d'acteurs pertinents (les Länder, le Bund, la BAA, et les communes).

Ce qui se présente comme une « petite révolution » selon plusieurs de nos interlocuteurs, ou un changement de paradigme (Knuth, 2005), doit être d'abord apprécié, comme il se doit dans le cas allemand peut être plus que dans beaucoup d'autres, au regard de la signification des catégories juridiques, dont certaines sont nouvelles alors que d'autres ont changé de substance dans la réforme.

Avant de les examiner, toujours dans la perspective privilégiée de la comparaison, résumons l'aspect central de la réforme H-IV : alors que le système d'indemnisation, jusqu'en 2004, comportait trois prestations, dont une d'assurance proprement dite, une de « solidarité » et l'assistance sociale, il n'en comporte désormais que deux. A l'occasion de cette réforme, il a été décidé d'activer, en théorie radicalement, tous les bénéficiaires de l'assistance, qu'ils viennent de l'assistance classique allemande de la loi de 1961, ou qu'ils arrivent à l'assistance nouvelle parce qu'ils n'ont plus de droits de l'assurance. On conçoit là encore toute la distance qui sépare cette réforme encore en cours, largement, et les réformes françaises, quand on sait que les deux grandes réformes de « prestations d'assistance », en France, à savoir le RMA et la réforme de l'ASS ont été bien plus avortées qu'effectives. Au-delà d'une réforme de l'indemnisation du chômage, H-IV est une réforme de la protection sociale, *une réforme d'activation par excellence*, puisque toute personne d'âge actif est réputée devoir travailler, dès lors qu'elle en est capable, au moins trois heures par jour – critère en dessous duquel elle serait éligible à une prestation d'invalidité. Le tableau 16 schématise le changement.

Tableau 16 - La modification du système d'indemnisation, d'assistance et d'assurance sociale pour les personnes d'âge actif (>15 <65)

| Avant 2005 | Prestations chômage | | Aide sociale (assistance) |
|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------|
| | Assurance chômage en fonction des cotisations (<i>Arbeitslosengeld</i>) (prestation individuelle) BAA | Assistance chômage en fonction des contributions (<i>Arbeitslosenhilfe</i>) (prestation individuelle) BAA | (<i>Sozialhilfe</i>) sur la base des besoins évalués du ménage Commune |
| Depuis le 1^{er} janvier 2005 | Assurance chômage (SGB III) | Assistance sociale pour les chercheurs d'emploi (SGBII) et Aide sociale (<i>Sozialhilfe</i> – SGB XII) | |
| | Assurance chômage en fonction des cotisations (<i>Arbeitslosengeld I - AlgI</i>) (prestation individuelle) BAA | Chaque personne apte au travail dans le ménage doit chercher un emploi (<i>Erwerbsfähige und Arbeitssuchende</i>) <i>Arbeitslosengeld II (AlgII)</i> (prestation sur la base de la communauté de besoin (<i>Bedarfsgemeinschaft</i>) + Unterkunft + Heizung Assurance santé et retraite [<i>Grundsicherung</i>] ArGe + Commune | Personnes non aptes au travail <i>Sozialhilfe</i> Commune |

Notes : BAA = Bundesagentur für Arbeit ; ArGe = Arbeitsgemeinschaft; SGB = Sozialgesetzbuch; Unterkunft+ Heizung = logement et chauffage. ©JCBarbier - CNRS

Comme on l'observe au tableau 16, ce n'est pas une simple réforme de prestation qui a été pratiquée par la loi H-IV, mais c'est l'introduction d'une nouvelle forme « d'assurance » de base (*Grundsicherung*) pour toutes les personnes d'âge actif

(de la seizième année à la 65^e) capables de travailler. En même temps, les anciens bénéficiaires de la prestation d'assistance (en partie comparable avec l'ASS française, car financée par le fédéral et non pas les cotisations, ouverte pour les assurés ayant travaillé suffisamment et acquis des droits individuels), passent, à partir de 12 mois, dans le nouveau système et leur prestation ne dépend plus comme avant (à la différence de l'ASS forfaitaire) de leurs revenus d'activité. En outre, la transformation peut être la plus importante en matière d'activation de la protection sociale tient dans le fait que, dès lors qu'ils sont capables de travailler, tous les bénéficiaires potentiels de l'assistance (ici relevant du nouveau SGB II) doivent être disponibles pour le marché du travail. Les bénéficiaires de l'assistance « à l'ancienne », si l'on peut dire, sont les enfants (car ils n'ont pas atteint l'âge de 15 ans) ou ceux qui sont incapables de travailler trois heures par jour¹²⁵.

Ainsi, l'immense majorité des anciens bénéficiaires de l'Alh et des anciens bénéficiaires de la *Sozialhilfe* se sont retrouvés, en 2005, considérés comme « *erwerbsfähig* », susceptibles d'être « activés », susceptibles de voir vérifier leur disponibilité pour le marché du travail, mais par pour autant enregistrés dans le compte des chômeurs (*Arbeitslosen*). Il est important d'insister sur les catégories essentielles de la réforme pour en mieux comprendre la logique.

De nouvelles catégories juridiques organisent le paysage

Une nouvelle catégorie apparaît, la notion de *Bedarfsgemeinschaft*, communauté de « besoin », elle est formée par les bénéficiaires potentiels de l'allocation qui vivent dans un même ménage, c'est-à-dire les époux ou partenaires et leurs personnes à charge. La prestation est calculée en fonction des caractéristiques du ménage en question. Les personnes qui ne sont pas « aptes à l'emploi » (*erwerbsfähig*, âge et 3 heures de capacité) ont toutefois toujours droit aux prestations de la *Sozialgeld*.

Les personnes *erwerbsfähig* ne sont pas toutefois toutes classées comme chômeurs, bien loin de là. Ainsi, lors du dernier bilan produit par le BAA, on a compté, en juillet 2005, environ 3,8 millions de communautés, qui comprenaient 6,9 millions de personnes. Sur ces dernières, environ les trois quarts répondent au critère de l'âge et des trois heures (5 millions environ) : 1 quart environ n'étaient pas aptes au travail : ce sont pour 96% des enfants.

Il y a donc 5,06 millions de personnes dans ces communautés qui sont susceptibles d'être activées (le dispositif est actuellement en fin de montée en charge). Il s'agit notamment, bien sûr – et on note ici encore un tournant important pour le système allemand – des épouses ou partenaires qui, avec le système précédent, n'étaient pas obligées d'être « activées », ainsi que des jeunes de plus de 15 ans. Sur le total de 5,06 millions, 2,9 millions (56%) de personnes sont considérées comme chômeurs, au sens

¹²⁵ Le critère de la capacité de trois heures de travail par journée appartient au droit allemand pour les pensions d'invalidité (*Erwerbsminderungrente*).

de la statistique allemande (*Arbeitslosen*)¹²⁶. Donc, c'est par approximation qu'on entend parfois parler de « *Langzeitarbeitslosen* » (chômeurs de longue durée) à propos des titulaires de l'AlgII : non seulement parce qu'ils ne sont pas tous considérés comme chômeurs – nous reviendrons sur ce point ci-après, mais aussi parce que les personnes qui n'ont pas de droits par leurs cotisations (jeunes, étudiants, ..) relèvent aussi de la même Alg II.

Ces personnes sont censées conclure un *Eingliederungsvereinbarung* (contrat d'insertion si l'on veut une traduction biaisée française). Elles sont susceptibles de se voir proposer des *Arbeitsgelegenheiten*, si elles ne peuvent trouver directement un emploi, car elles ont des difficultés particulières (nous avons précédemment cité le chiffre de 250 000 personnes en « emploi » dans ces *Ein Euro Jobs* en Juillet (contre 2,9 millions de chômeurs). Les personnes qui ne sont pas chômeurs mais touchent l'Alg II peuvent aussi avoir un autre statut d'inactivité, être en formation ; avoir un emploi de moins de 15 heures ; n'être pas disponibles car ils ont des charges d'enfants ou de personnes à garder ; relèvent des dispositions sur la retraite anticipée. Ces différents statuts représentent près de 44% des bénéficiaires. Dans son bilan de novembre 2005, la BAA (avec des précautions sur les données) indique que 530 000 « entrées » ont eu lieu en *Arbeitsgelegenheiten*, et que le stock est en novembre de 275 000 personnes¹²⁷.

Pour les titulaires de l'AlgII, la condition d'acceptabilité (*Zumutbarkeit*) des emplois est devenue, en théorie, très pressante (accepter n'importe quel emploi proposé, y compris bien sûr les *Zusatzjobs*) ; des sanctions peuvent être prises dès que les bénéficiaires aptes à l'emploi refusent les propositions – sauf dans des cas très précis (maladie, nécessité de s'occuper des enfants). Encore faut-il évidemment qu'il y ait des emplois à proposer. On comprend que les *Arbeitsgelegenheiten* soient vues, par les interlocuteurs du service de l'emploi et des communes, plutôt comme des moyens de tester la disponibilité, ou comme des moyens d'accéder à une formation que comme de « vrais emplois » qu'ils ne sauraient être, ne serait-ce que parce qu'il leur manque à cet égard la nature de la *Normalarbeitsverhältnis* qui est structurante en Allemagne.

Des gagnants et des perdants en termes de prestations, des masses de bénéficiaires difficiles à comparer

Il est encore beaucoup trop tôt pour faire un bilan – avec des données complètes de suivi seulement à jour en juillet 2005 au moment où nous écrivons ces lignes – concernant les revenus des personnes avant et après la réforme.

Un certain nombre d'anciens bénéficiaires de l'Alh ont perdu leur droit avec les nouveaux barèmes (environ 150 000), mais, sur la base des simulations faites par les autorités, il semblerait que la grande majorité des bénéficiaires ne perd pas en matière de revenus (des prestations supplémentaires de transition ont été instaurées). Si l'on prend en compte les enquêtes de presse, les déclarations de la DGB (syndicats) et les

¹²⁶ Pour la statistique allemande : être âgé de plus de 15 ans et moins de 65 ; rechercher un emploi ; n'a pas d'emploi (de plus de 15 heures hebdomadaires) ; être disponible ; être enregistré à la BAA ou dans un autre office.

¹²⁷ La durée théorique de ces « jobs » est de six mois et le turnover est important.

quelques entretiens que nous avons eus avec des chômeurs, le paysage est inverse : il y a beaucoup de perdants. Laissons cette question de côté pour l'instant puisqu'on manque de données précises. A titre indicatif, la prestation mensuelle moyenne par communauté était de 838 euros en juillet (en comprenant l'AlgII, les suppléments pour logement et chauffage, l'éventuel *Sozialgeld* et les cotisations pour les assurances – santé et retraite) (BAA, 2005).

Une autre question demande à être explorée : les conséquences statistiques de la réforme ; celle-ci commence tout juste à recevoir des réponses, partielles. Il a été très vite remarqué que l'Allemagne se distinguait¹²⁸ en mettant en œuvre une réforme qui a, pour première conséquence, l'augmentation de son nombre de chômeurs au premier janvier 2005 (notion nationale¹²⁹). Matthias Knuth évalue le supplément d'inscriptions en tant que chômeurs, au premier janvier 2005, de personnes qui, auparavant relevaient de l'assistance sans s'inscrire, à environ 400 000 personnes¹³⁰. On n'imagine pas, comparativement, en France, une réforme qui obligerait tous les bénéficiaires de minima sociaux à s'inscrire à l'ANPE. En comparaison internationale avec les pays qui font l'objet du présent rapport, l'Allemagne a donc désormais un nombre d'inscrits surévalué.

Au moment du changement de régime, en décembre 2004, il y avait 3,92 millions de bénéficiaires de *Sozialhilfe* ou de l'Alh. En janvier 2005, le chiffre des nouveaux « chercheurs d'emploi » était de 4,5 millions ce qui représente une augmentation de 580 000 inscrits. Au cours du premier semestre, le chiffre des chercheurs d'emploi relevant de la nouvelle *Grundsicherung* pour les chercheurs d'emploi avait, on vient de le voir, encore crû jusqu'à 5,06 millions. Mais, parmi eux, on vient aussi de le voir, seuls 56% sont considérés comme chômeurs au sens de la statistique allemande : ils viennent s'ajouter aux chômeurs de l'assurance (qui perçoivent l'Alg I).

Le rapport du BAA de décembre 2005 arrête les statistiques à fin juillet. Mais des rapports mensuels, qui n'ont pas encore été récapitulés, donnent aussi des indications sur les mois suivants. Le plus récent, le rapport mensuel du BAA de novembre 2005 présente la statistique des bénéficiaires de prestations (Alg I et Alg II) ainsi que résumé dans le tableau 17. Ces chiffres comportent, dans les deux cas, des bénéficiaires qui ne sont pas chômeurs au sens de la statistique allemande¹³¹. On observe que par rapport au bilan complet arrêté fin juillet – dont nous venons de

¹²⁸ Les explications politiques de ce phénomène que nous avons recueillies dans notre enquête sont contradictoires.

¹²⁹ Changement qui n'affecte pas la mesure BIT (ILO).

¹³⁰ Il s'agit, principalement, des conjoints ou enfants d'âge actif des anciens bénéficiaires de l'Alh qui pouvaient choisir de ne pas s'inscrire et de ceux des anciens bénéficiaires de la *Sozialhilfe* que les communes n'incitaient pas à s'inscrire.

¹³¹ La loi H IV accroît la complexité statistique ; auparavant, il existait déjà une différence majeure avec la définition du BIT (les chômeurs au sens national doivent n'avoir pas travaillé plus de 15 heures dans la semaine, contre une heure pour le BIT). Il y a donc trois notions : *Erwerbslos*, *Beschäftigungslos*, *Arbeitslos*, en plus de la catégorie des *Erwerbsfähig* qui ne sont pas *Arbeitslos*.

commenter les chiffres, le nombre de bénéficiaires de l'Alg II a légèrement reculé (de 5,06 à 4,926 millions) de même que le nombre de communautés (de 3,778 à 3,705).

| Tableau 17 - Bénéficiaires de prestations sociales | |
|-----------------------------------------------------------|----------------------|
| Allemagne entière | Novembre 2005 |
| SGBIII | |
| Bénéficiaires de l'ALG I | 1.565.000 |
| - dont chômeurs au sens national | 1.262.000 |
| SGB II | |
| Bénéficiaires de l'ALG II | 4.926.000 |
| - dont chômeurs au sens national | 2.786.000 |
| Bénéficiaires du Sozialgeld (SGB XII) | 1.768.000 |
| Nombre de Bedarfsgemeinschaften | 3.705.000 |

Source BAA, Monatsbericht, November, 2005©JCB Barbier - CNRS

Une grande inconnue : de l'activation de principe au contenu de l'activation des nouveaux bénéficiaires

Si l'activation *de principe* est désormais réalisée, si l'on peut employer cette expression, il est très difficile de se faire une idée de la nature des « offres d'activation » pour employer l'expression danoise. Comme on va le voir à la section suivante, la mise en œuvre de cette activation des bénéficiaires de la nouvelle assistance AlgII relèvent de plusieurs guichets, puisque le guichet unique n'a pas été choisi dans la loi Hartz IV (il existe trois cas de figure – sans compter les agences de la BAA). On comprend donc qu'il soit difficile d'analyser, à ce stade de la réforme, les mesures prises pour les bénéficiaires de l'Alg II, compte tenu de la variété des « modèles » de mise en œuvre, des problèmes statistiques, des priorités différentes, de l'histoire différente des Länder et des communes, etc.

Si la BAA est compétente de plein droit pour l'ensemble de la politique du marché du travail pour les chômeurs de l'assurance (AlgI), on a vu, dans les premières sections, que les premières lois Hartz ont surtout étendu sa palette d'instruments en les multipliant, sans remettre en cause l'écrasante prééminence des mesures de formation.

La BAA est également, en principe, compétente pour la mise en œuvre des mesures d'emploi qui relèvent du SGBIII, et qui, en principe aussi sont ouvertes aux bénéficiaires de l'Alg II. Ici les choses se compliquent au plan statistique¹³². Certes, il existe certaines mesures qui ne peuvent être proposées aux bénéficiaires de l'assistance (les Ich-AG en sont l'exemple principal). Cela ne veut pas dire que, pour cet autre public, les mesures soient utilisées pareillement. Mais la BAA n'est pas la seule

¹³² La BAA, dans ses documents, prend de grandes précautions à ce sujet.

compétente dans ce cas. On a aussi vu que les mini et midi-jobs, qui, en Allemagne, ne sont pas considérés comme des mesures de politique de l'emploi (ni comme des contrats aidés, rappelons-le) ne sont pas susceptibles, en général, d'intéresser a priori de grands nombres de chômeurs. A fortiori, « l'emploi marginal » n'est probablement pas utilisé par les bénéficiaires de l'Alg II. Le bilan de novembre 2005 de la BAA donne quelques indications à propos des mesures utilisées *pour ces derniers*, au sein de la palette des mesures d'emploi (SGBIII) : en cumul depuis le début de l'année, 420 000 personnes sont entrées dans une mesure de formation, 52 000 dans une ABM ; avec les Ein Euro Jobs, ce sont les principales mesures citées. Ces chiffres sont tout à fait insuffisants pour se faire une idée de la réalité.

Les trois « modèles » de mise en œuvre

Au moment de notre enquête principale, en juin 2005, les structures se mettaient en place ; les systèmes statistiques n'étaient pas complètement au point – notamment pour la prise de sanctions, mais aussi pour les statistiques ; les dispositions juridiques mêmes pour la responsabilité de gestion n'étaient pas stabilisées. Les études d'évaluation sont en cours et ne devraient pas être connues avant 2006¹³³. On ne peut ici que se borner à décrire le système théorique en trois modèles.

Selon un premier modèle, très minoritaire, la mise en œuvre est partagée (*geteilte Trägerschaft*) entre la BAA et les communes concernées : nous n'en parlerons pas.

Le modèle dominant est la création d'une *Arbeitsgemeinschaft* (ArGe) qui regroupe des personnels venant de la BAA et des communes dans un même lieu (nous avons visité et mené des entretiens à l'ArGe de Gelsenkirchen). Le modèle expérimental est mis en place dans 69 communes (*Optionskommunen*), pour une durée de 6 ans. Dans ces communes, est créé un « Jobcenter » qui regroupe toutes les activités (nous avons visité le *Jobcenter* de Hamm, non loin de Dortmund).

Dans le second cas (ArGe) il y a centralisation en un seul guichet pour tous les bénéficiaires de l'Alg II, alors que, par ailleurs, la BAA conserve ses propres structures, notamment les agences locales classiques et les structures régionales¹³⁴, réformées. Celles-ci sont entièrement compétentes pour les assurés. La modalité ainsi choisie est celle d'une mise en commun de personnels.

Dans le troisième cas (*Kommunale Trägerschaft*), c'est la commune qui est entièrement en charge.

¹³³ Des éléments polémiques de rapports d'évaluation ont été publiés dans la presse, fin décembre, notamment par le *Handelsblatt* du 26 décembre 2005, au moment où ces lignes sont écrites.

¹³⁴ Nous avons mené des entretiens à l'agence régionale de Düsseldorf.

Eléments préliminaires d'évaluation : base comparative

Si, comme on l'a déjà dit plus haut, il est fort difficile de présenter ne serait-ce que des éléments préliminaires autres que de suivi, on voit se dessiner un type d'activation des chômeurs de l'assistance bien différent, en théorie, de celui qui prévalait précédemment. Comme au Danemark, la commune y joue un rôle central ; de même on cherche aussi en Allemagne la coopération avec le service public de l'emploi. Ces deux points s'opposent au système français, éclaté entre opérateurs : la commune n'y joue pas un rôle central, c'est plutôt le département, mais la diversité des prestations et des guichets est très grande. C'est évidemment en Grande Bretagne où le système, à l'inverse, est centralisé, que l'unité de traitement, au moins en théorie (prestations et services) est la plus élaborée : on sait que dans ce pays, la distinction assurance-assistance n'a pratiquement pas de portée, même si on continue de comptabiliser des cotisations pour la protection sociale.

Les deux systèmes « bismarckiens » se trouvent confrontés à des problèmes semblables : fragmentation des opérateurs et des prestations, logique de l'assurance et de ses acteurs, etc.. Ce qui différencie l'Allemagne de la France désormais, c'est qu'elle a véritablement engagé la réforme que la France n'a entamée qu'en ajoutant des dispositifs censés permettre une meilleure coordination (coordination Unedic-Anpe ; maisons de l'emploi, etc..).

5 – Conclusions

En conclusion, il nous faut insister sur la partie « rendre le travail plus attractif » qui constitue l'autre domaine de l'activation de la protection sociale au sens où nous l'entendons dans ce rapport.

Nous avons vu (graphique 6) une première ébauche comparative schématique entre les quatre pays considérés ici. La Grande Bretagne se distingue par la réforme fondamentale mise en œuvre, sur le modèle américain, par les crédits d'impôt qui apportent des compléments de revenus substantiels aux bas salaires. Ce type d'intervention n'a pas cours au Danemark, où la fiscalité est réformée différemment. En France, les réformes ont pris la forme d'une palette de dispositions censées être incitatives pour les chômeurs ou les bénéficiaires de minima sociaux, dont la prime pour l'emploi ; mais la principale mesure est celle de la fiscalisation et de la diminution des cotisations employeurs, une mesure visant la demande d'emploi.

Qu'en est-il en Allemagne ? Il est intéressant, pour répondre à cette question, de revenir à la façon dont les anciens PNAE allemands y répondaient. Trois éléments étaient présentés.

Dans les plan 2003 et 2004, l'Allemagne présentait les mesures *Ich-AG* et les mini- et midi-jobs comme des mesures répondant à la ligne directrice : il s'agit ici d'incitation par la réduction des cotisations des salariés (emploi marginal) et par l'incitation à créer une entreprise qui serait particulièrement destinée à des chômeurs aux bas revenus. Dans le plan 2004, en revanche, la mesure principale qui est présentée

par l'Allemagne est la réforme que nous venons d'étudier, la H-IV. Les données d'évaluation futures permettront de répondre à la question de savoir si, pour les bénéficiaires de la nouvelle Alg II introduite cette année, la « travail paie », mais on ne dispose pas de données pour l'instant. Enfin, comme le font de leur côté le Danemark et la France, le plan allemand de 2004 décrit les réformes de diminution des impôts à caractère général. Il ne s'agit, pour l'Allemagne, dans ce dernier cas, ni de mesures ciblées sur les chômeurs ou les gens qui reprennent un emploi, ni (comme en France, de diminution des cotisations employeurs) mais de la réforme fiscale de diminution des impôts en général.

Au demeurant, on a déjà noté que – si le débat est toujours vivant en Allemagne à propos de la diminution potentielle des cotisations employeurs – une extension d'un tel type de mesures semble peu probable à court terme¹³⁵. On a aussi noté (graphique 5) la donnée structurelle essentielle selon laquelle la part des cotisations dans le financement de la protection sociale allemande est aujourd'hui déjà inférieure à ce qu'elle est en France. La fondation de la nouvelle *Grundsicherung für Arbeitssuchende*, par la Hartz IV est un bon exemple de transfert fiscal, qui, sans emprunter la voie de la diminution des cotisations, « fiscalise » une part nouvelle de la protection sociale, puisque c'est le budget fédéral qui prend en charge cette nouvelle assurance de base, ainsi que la nouvelle prestation.

La structure fédérale allemande, précisément, introduit avec la France ici une différence majeure (avec le rôle des différents acteurs) de même que la persistance dans le principe de division à parts égales des cotisations pour l'assurance sociale dans le cas des « relations d'emploi normales ».

¹³⁵ Le débat a été toutefois de nouveau relancé à la fin 2005.

**V – Le Royaume Uni, mise en perspective
de l'idéal-type « libéral » d'activation de la protection sociale**

Introduction

Rappelons que nous utilisons le cas britannique à titre d'exemple miroir des autres pays, sans avoir effectué d'enquête directe récente pour l'écriture du présent rapport : nous nous sommes borné à tirer parti de nos précédentes enquêtes de terrain au Royaume Uni et d'entretiens avec des spécialistes.

Dans une première partie, nous rappelons les grands traits de la mise en place de la stratégie d'activation de la protection sociale, qui correspond à l'arrivée au pouvoir du gouvernement du New Labour, en 1997, qui rompt avec le passé des gouvernements conservateurs, sur ce point.

Dans un second temps, on souligne brièvement quelques traits contemporains du processus de réforme, dont certains valent pour un futur proche.

I – Première période : l'invention de l'activation dans la *welfare reform*, (1997-2001)

Le contexte avant 2002

De l'ordre de 2,6% en 1973, le taux de chômage au Royaume-Uni est passé à 6,8% en 1980. Il atteignait 11,8% au milieu des années 80 avant de connaître une baisse progressive à la fin de la décennie. En 1990 et 1993, le taux de chômage passe de 5,9% à 10,4%. Depuis, il a régulièrement décru (stabilisation autour de 5,0% depuis 1999 jusqu'à 2003), puis, dans les premiers mois de 2005, autour de 4,7%. Comme pour les autres pays de l'OCDE, c'est dans un contexte de taux élevé de chômage et de pression accrue sur la viabilité de son système de protection sociale que la problématique de l'activation s'est posée au Royaume-Uni.

*Rappels historiques schématiques : Avant le New Labour, l'absence de l'activation*¹³⁶

Depuis les années 1980, deux périodes doivent être distinguées, qui présentent des traits très différents et sont marquées par des circonstances économiques différentes.

La première va jusqu'en 1986. Malgré son hostilité aux programmes publics et sa préférence explicite pour les « forces du marché », le premier gouvernement conservateur, après les avoir dénigrés, alors que le chômage augmentait de 1,2 à 3

¹³⁶ Cette partie s'inspire de notre contribution au rapport Robineau et des travaux de comparaison menés avec Dan Finn, de l'université de Portsmouth.

millions de 1979 à 1982, maintint le recours aux programmes d'emploi précédents, en les transformant. Le principal programme, quantitativement parlant, fut le *Community Programme* (CP)¹³⁷. La quantité maximum de « places » dans les programmes est atteinte au printemps 1988 : les statistiques britanniques du marché du travail comptent à cette époque près de 530.000 personnes¹³⁸ dans les différents dispositifs de formation et d'emploi (stock). Ce chiffre n'a cessé de décroître ensuite. Il se compare avec un chômage BIT au printemps 1988 de 2,5 millions.

C'est dans la seconde période, après l'élection législative de 1987, qu'une nouvelle politique fut mise en œuvre, marquée par l'accent mis sur les programmes de formation, à la fois pour les jeunes et pour les adultes. Dans cette période, qui vit l'instauration du nouvel *Employment Service* (regroupant à la fois la fonction d'intermédiation sur le marché et la fonction de distribution des allocations d'assistance chômage), les deux dispositifs majeurs furent le *Training for Work* (TFW) pour les adultes et le *Youth Training Scheme* (YTS) pour les jeunes de 16 à 18 ans. La référence à la norme salariale des précédents programmes est abandonnée, l'accent est mis sur la recherche d'emploi et la gestion des programmes est confiée aux TEC (*Training and Enterprise Companies*) dominées par les employeurs privés. A la fin de l'ère Major, au moment où son gouvernement lance des programmes expérimentaux de travail obligatoire pour les chômeurs de longue durée, au printemps 1996, le nombre des bénéficiaires des programmes d'emploi et de formation est tombé à 250.000, pour un chômage BIT de 2,4 millions de personnes, ce qui a représenté une réduction de moitié par rapport à 1988¹³⁹.

L'utilisation de programmes du type des emplois non marchands français de la précédente période est donc modifiée en plusieurs temps, pour finir par disparaître totalement (si l'on excepte les expérimentations limitées de 1996, qui donnèrent lieu, en fait, à la transition vers les New Deals).

Dans un premier temps, il s'agit de répondre principalement à la montée du chômage. Le chômage a plus que doublé entre 80 et 83 et il se maintient à près de 3 millions jusqu'à sa décrue à partir de 1987. Le gouvernement transforme les programmes dont il a hérité et les gère avec la MSC (Manpower Commission). Dans le CP, les bénéficiaires (18-24 ans) sont ceux qui ont été au chômage 6 mois dans les 9 mois précédents. Pour les plus de 25 ans, le critère est de 12 mois dans les 15 précédents. Ils reçoivent un salaire plafonné à 67£ par semaine. La plupart des

¹³⁷ Sans compter les programmes de formation pour les plus jeunes (16 à 18 ans) (*Youth training scheme*, YTS).

¹³⁸ Le service statistique du ministère de l'emploi et de l'éducation définit cette catégorie ainsi : « les bénéficiaires des programmes aidés par l'État sont considérés comme comptés dans cette catégorie s'ils n'ont pas de contrat de travail ».

¹³⁹ Sous le gouvernement Blair, le chiffre correspondant était de 150.000 personnes, au printemps 2000 ; il se comparait à un chiffre de chômeurs BIT de 1,71 millions de personnes. Ce chiffre ne représentait pas le stock des bénéficiaires de tous les programmes, puisque ceux qui ont trouvé un emploi après avoir bénéficié des actions du New Deal, sont classés en tant que salariés ordinaires.

bénéficiaires sont à temps partiel. Les salaires sont bas et peu attractifs, en particulier pour les personnes ayant des enfants. Deux tiers des bénéficiaires sont des jeunes de moins de 25 ans et trois quarts des hommes. Ces différentes caractéristiques expliquent qu'ils aient une mauvaise réputation (« programmes parking »).

Le programme CP est mis en œuvre par la coopération des collectivités locales et des associations. C'est l'époque où le nombre des participants à des programmes atteint au Royaume Uni son maximum. L'essentiel des activités entreprises par le CP se regroupent en trois catégories : l'amélioration de la qualité de la vie des communautés locales et des groupes désavantagés (comme les handicapés, les enfants, les personnes âgées) ; l'amélioration de l'environnement ; les travaux de restauration du patrimoine. La panoplie des activités est très variée et elle comprend aussi à des projets qui ont le potentiel de créer de l'emploi permanent dans l'économie sociale.

Dans un second temps, la reprise de 1986 à 1990 entraîne une baisse du chômage (au printemps 1990, on compte environ 2 millions de chômeurs BIT). Le gouvernement, après 1987, entame un bouleversement complet de la politique de l'emploi, crée le nouveau service public unifié, liquide la MSC et lance les TEC.

Le CP est remplacé par divers programmes qui aboutiront au TFW, qui, dans sa formule de 1993, restera la mesure la plus importante de la période au plan quantitatif. Il s'applique à la fois aux jeunes et aux adultes jusqu'à 64 ans, au chômage depuis plus de six mois au moins. Les bénéficiaires, en formation, ont droit à l'assistance ordinaire (*Income support*) et un supplément de 10£ par semaine (seuls 10% d'entre eux ont un statut de salarié). Ces programmes sont présentés comme un effort massif de formation, conduit sous l'égide des organismes d'employeurs, mais les budgets des TEC concernent en fait pour plus de deux tiers, les chômeurs. De 1993 à 1997 le nombre des bénéficiaires du TFW ne cesse de décroître et la durée des formations se réduit aussi (à la fin de la période, la moyenne était de 17 semaines).

Parallèlement, pour les plus jeunes (en dessous de 18 ans) le YTS a d'abord été étendu dans sa durée (deux ans en 1986). Ces programmes, à partir de 1990, sont aussi fournis par les TEC. Ils seront abolis par le nouveau gouvernement travailliste et remplacés par des programmes d'apprentissage. Leur disparition est aussi liée au fait que la scolarisation des 16-18 ans s'est accrue en Grande Bretagne (en 1979, 52% de ces cohortes étaient en emploi (47%) ou dans des programmes ; en 1997, leur part est tombée à 22%, dont 13% en emploi).

Au total, dans cette période, seul le *Community Programme*, arrêté depuis 1986, est un sérieux candidat à la comparaison avec les emplois temporaires non marchands français.

La politique de l'emploi britannique, de plus en plus liée à la rigueur des réformes des allocations d'assistance, s'oriente, après la rupture avec les partenaires sociaux, vers la promotion de l'emploi salarié sur le marché (*work first*), le cas échéant préparé par des programmes de formation professionnelle relativement courte, emploi

peu qualifié et à salaires faibles. Le contenu de la formation est médiocre. Les bénéficiaires sont « incités » à participer par un petit supplément sur leur allocation. Parallèlement, le service public de l'emploi devient de plus en plus sévère et il oriente son travail de plus en plus vers les activités de recherche d'emploi (mise en place des entretiens dits *Restart*). De la fin des années 1980 au début des années 1990, on assiste également à l'augmentation à la fois de l'inactivité et des allocations dites d'*incapacité*, deux canaux qui permettent un ajustement du marché du travail (ajustement qui, en France, s'est plutôt produit via l'augmentation des bénéficiaires des divers dispositifs de politique de l'emploi « active »). A aucun moment de cette période, les dispositifs n'ont occupé une place quantitative importante, relativement aux cas français et espagnol et, *a fortiori*, danois, même lors de l'apogée du *Community Programme*.

A l'extrême fin de la période, notamment sous l'influence de la réforme Clinton de l'Aid for Families with Dependent Children (AFDC) (1996), les conservateurs, bien qu'ils rejettent toujours l'idée d'un l'État « employeur de dernier ressort », se laissent tenter par l'expérimentation limitée de programmes inspirés du *workfare* américain, pour les chômeurs de longue durée. C'est également l'esprit des réformes américaines de l'époque qui aboutit à la transformation des conceptions traditionnelles du *Labour* (Finn, 2003).

Parallèlement à cet ensemble de programmes majeurs, c'est aussi dans cette période qu'émerge un type nouveau de programmes qui, malgré son caractère marginal en termes quantitatifs, n'en comporte pas moins un grand intérêt dans la présente comparaison, les ILM (*Intermediate Labour Markets*), mis en œuvre localement au moyen de partenariats entre collectivités territoriales, entreprises et organisations associatives. En raison du regain actuel d'intérêt manifesté par le nouveau gouvernement à leur égard, nous revenons sur leurs caractéristiques dans la section suivante.

L'invention de l'activation : les premières années du New Labour (1998-2001)

Depuis l'arrivée au pouvoir du New Labour (1997), la situation a été bouleversée à de nombreux égards. Dans la première période, il faut noter la rupture de doctrine des travaillistes par rapport à l'ancien *Labour*. Désormais, l'orientation dominante, sous l'influence d'économistes comme R. Layard de la *London School of Economics*, est en faveur de la promotion de l'emploi sur le marché ordinaire comme moyen de lutter contre la pauvreté et de réduire la « dépendance de l'assistance ».

C'est dans cette optique que se met en place la logique des *New Deals*, dont le premier et principal programme est destiné, à l'origine de sa mise en œuvre (en 1998) aux jeunes chômeurs de 18 à 24 ans au chômage depuis plus de 6 mois. Ces programmes se sont ensuite étendus peu à peu à d'autres catégories et ils s'articulent dans la logique générale d'une extension des crédits d'impôt.

Superficiellement, le *New Deal* pour les jeunes a pu être présenté comme un équivalent des « nouveaux services emplois jeunes » français parce qu'il en était contemporain. En réalité, il fonctionne dans une logique totalement différente. Il s'agit d'un programme destiné à dynamiser la recherche d'emploi et à aider les jeunes chômeurs à accéder à l'emploi sur le marché ordinaire, le cas échéant à l'aide de subventions aux employeurs¹⁴⁰. Dans le cas des bénéficiaires les plus éloignés du marché du travail, d'autres options¹⁴¹ sont prévues d'emplois temporaires dans le secteur de l'environnement ou dans le secteur associatif, dont les caractéristiques ressemblent aux programmes de la précédente période (différents secteurs d'utilité sociale, statut d'assisté pour les bénéficiaires, avec un supplément d'allocation, durée de 6 mois). L'une des nouveautés tient cependant à l'adjonction d'une option de formation professionnelle relativement longue (un an maximum) pour les jeunes des niveaux les plus bas de qualification.

La logique du programme *New Deal* pour les jeunes est donc celle d'une insertion professionnelle rapide sur le marché du travail tel qu'il est¹⁴². Bien qu'elles jouent un rôle plus important pour les jeunes les plus difficiles à placer, les autres options restent marginales en termes quantitatifs (y compris le recours aux subventions à l'emploi, d'abord réservées au secteur privé puis étendues au public).

Alors que plus de 568.000 jeunes étaient « passés par » le *New Deal* en novembre 2000 (flux depuis 1997), 98.000 participaient au programme (stocks en novembre) mais seulement 13.200 étaient dans les options environnement et secteur associatif, contre 14.200 dans l'option de formation qualifiante.

L'emploi temporaire associatif (de courte durée, sous statut d'assistance avec un supplément de prestation) reste l'exception, réservé à ceux qui sont considérés comme les « moins employables ».

Dans les autres *New Deals* mis en œuvre (pour les chômeurs de longue durée de plus de 25 ans, les mères isolées, et plus récemment encore, les bénéficiaires d'allocations de handicapés inactifs), les options sont différentes, mais les principes sont similaires. Sur 306.000 entrées (flux depuis le début du programme jusqu'en septembre 2000) les plus de 25 ans étaient 255.000 à avoir quitté le programme, en majorité retournés à l'assistance chômage.

Mais le projet du New Labour ne se limite pas à la mise en œuvre de cette stratégie de passage de l'assistance à l'emploi ordinaire (*welfare to work*), à travers la mise en œuvre de programmes de dynamisation de la recherche d'emploi et de

¹⁴⁰ Et, très minoritairement dans le secteur public et les collectivités territoriales.

¹⁴¹ L'inspiration de la conception des options tient beaucoup à l'influence des programmes de *workfare* américains, même si leur public diffère du public américain.

¹⁴² On se souvient que le nouveau gouvernement a également instauré en 1998 un salaire minimum national à trois niveaux de salaire horaire (salaire pour les moins de 18 ans, pour les 18-24 ans et pour les plus de 25 ans). Le salaire minimum a été ensuite unifié en 2004, mais il n'en existe pas pour les moins de 18 ans.

fourniture de services améliorés par le service public de l'emploi (Finn, 2003, 2005), dans une logique fortement punitive (marquée par un programme prévisionnel de sanctions beaucoup plus rigoureux que les régimes français, allemand ou danois). Elle vient s'inscrire dans une réforme de beaucoup plus grande ampleur de la protection sociale, dans sa dimension d'« assistance aux pauvres » généraliste (qui vise tous les pauvres, quelle que soit la cause de leur situation, chômage, handicap, isolement parental, âge avancé, etc.). On peut considérer qu'il s'agit de la seconde dimension significative de la stratégie particulière britannique d'*activation*, très différente de l'*aktivering* danois étudié dans le chapitre III. Cette réforme vise à étendre, en s'inspirant de l'*Earned Income Tax Credit* (EITC) américain mais aussi de la réforme canadienne de la fiscalité et de la protection sociale, l'éligibilité à un *crédit d'impôt à vocation universelle* (*Working Tax Credit*), dont la généralisation a commencé dès 2003, avec le remplacement des crédits existants (par exemple le WFTC, *Working Families Tax Credit*).

Parallèlement à cette réforme d'ampleur du *welfare* britannique qui ne fait, à l'époque, que commencer¹⁴³, il faut enfin signaler un troisième trait original du système d'activation, à savoir la mise en œuvre d'interventions partenariales et ciblées localement, reliées directement à ce qui peut être considéré comme un équivalent approximatif de la politique de la ville à la française, les actions mises en œuvre au titre du *Single Regeneration Budget*. La stratégie vise à concentrer des efforts intégrés et coordonnés sur des zones territoriales (notamment les *Employment Zones*) considérées comme des zones à fort risque d'exclusion sociale. L'idée poursuivie consiste à intégrer les différentes options des *New Deals* (celles qui concernent aujourd'hui les bénéficiaires les plus éloignés de l'emploi ordinaire) en insistant sur les liens à construire entre les options dans les associations et dans les travaux d'environnement et les employeurs du marché ordinaire, en renforçant notamment le rôle des organismes intermédiaires du marché du travail.

C'est dans ce cadre que le modèle des ILM peut trouver une extension, selon des auteurs comme Dan Finn (1996 ; 2005). Les ILM sont en effet des partenariats locaux qui associent, dans un but de produire des activités d'utilité sociale, des groupes d'employeurs, des associations et des collectivités territoriales (y compris, potentiellement avec le principe de l'*activation des allocations d'assistance*). Dans le modèle des ILM, les bénéficiaires ont un statut de salarié, même si les activités auxquelles ils participent sont proches des activités d'utilité sociale habituelles. Si leurs résultats ont été considérés comme encourageants, ils sont restés cependant des initiatives marginales dans le système.

De 1985 à 1997, la part des « dépenses actives » dans le total des dépenses publiques en matière d'emploi est passée de 26 à 31%. Ces proportions étaient

¹⁴³ Et dont on voit encore difficilement comment elle pourrait transformer tous les bénéficiaires actuels du *welfare* (les pauvres pour différentes raisons) en actifs, compte tenu des capacités du marché du travail : ce trait distingue fortement le système britannique du système américain. Les réformes actuelles des prestations prévoient toutefois une généralisation des « *tax credits* » inspirés de la pratique américaine.

inférieures à la moyenne des pays de l'OCDE qui n'a pas bougé entre les deux dates (35%). Il faut souligner cependant que la part du PIB consacrée aux politiques du marché du travail représentait à peine plus d'1% au Royaume-Uni contre 2% en moyenne pour les pays de l'OCDE (Martin, 2000). De 1997 à 2001, la situation a évolué vers une diminution constante : de 0.9 à 0.8% du PIB, le « taux d'activation » augmentant, mais, évidemment, ce taux est trompeur puisqu'il n'intègre pas les prestations pour handicapés. Depuis 2001, la baisse s'est poursuivie lentement (0.75% en 2002-2003).

L'indemnisation du chômage, les prestations, l'assistance et les crédits d'impôt

Avec le *Jobseeker's Allowance* (JSA, la durée de perception des prestations d'« assurance » chômage ont été réduites de 1 an à 6 mois, en 1996. Passé cette période, un chômeur auparavant indemnisé peut en principe bénéficier de l'*Income Support* pour une période illimitée, à condition qu'il cherche du travail et qu'il soit disponible.

Le taux brut de remplacement de l'assurance chômage est passé en moyenne de 24% en 1980 à 18% en 1995 (pour une moyenne de 31% dans les pays de l'OCDE). Le taux de remplacement net pour une personne seule est passé de 50% en 1997 à 46% en 1999. Pour un couple avec deux enfants, ce taux est passé de 64% à 49% pendant la même période (Base de données OCDE, *Benefits and Wages*). Autrement dit, le degré de générosité du système de protection sociale britannique a été réduit de manière drastique. De même, l'accès aux prestations sociales s'est considérablement durci. Celles-ci sont de plus en plus conditionnées par l'obligation pour les chômeurs et le inactifs de chercher activement un emploi ou d'accepter les offres d'emplois qui leur sont proposés. Ainsi, les chômeurs soupçonnés de ne pas remplir leurs obligations de recherche d'emploi peuvent-ils se voir refuser leurs prestations sociales pour une durée pouvant aller jusqu'à 26 mois. Les 16-17 ans qui refusent de prendre une offre de formation sont également exposés à des sanctions similaires¹⁴⁴.

Mais il faut donner un aperçu plus général de la population qui perçoit des prestations au Royaume Uni.

Bénéficiaires de prestations d'assistance et de crédits d'impôts

Rappelons que le nombre de personnes éligibles aux prestations sociales de base (Key Benefits) et/ou aux crédits d'impôts est passé de 6,5 millions en février 1997 à 6,18 millions en août 2001 (soit environ 22% de la population active). Les personnes malades ou handicapées représentaient environ la moitié de la population en âge de travailler bénéficiaire de telles mesures (Barbier, 2004b).

¹⁴⁴ Rappelons que, selon l'OCDE, en 1997, le taux de sanction atteignait 10,3% au Royaume-Uni contre 4,3% au Danemark et 1,1% en Allemagne (Base de données OCDE, *Benefits and Wages*) : Nous avons vu qu'il ne fallait pas accorder à ces comparaisons une grande validité cependant.

Les ruptures de statistiques et les réformes rendent difficiles les comparaisons immédiates avec la situation de 2005.

En février 2005 (dernière statistique disponible sur le site du Department of Work and Pensions, décembre 2005) il y avait 4,8 millions de bénéficiaires d'un des Key Benefits (les prestations pour le chômage, pour le handicap, pour les parents isolés sont les principales) : 3,066 millions de bénéficiaires de prestations pour le handicap (Sick/disabled) ; 816 000 chômeurs et 761 000 personnes percevant la prestation de parent isolé (Lone Parent).

Parallèlement, le nombre de bénéficiaires du nouveau *Working Tax Credit* est passé de 5,5 millions de ménages à 5,9 de juillet 2003 à décembre 2005¹⁴⁵ : sur ce total, 1,4 million de ménages sont hors emploi ; le nombre des ménages sans enfant recevant la prestation est passé de 121 à 280 000 sur la même période.

Le discours de la « dépendance » au Royaume-Uni : une spécificité en Europe ?

En Europe, c'est également au Royaume-Uni que le discours de la « dépendance » est le plus ancré. En effet, l'explication du chômage en termes d'abus et d'irresponsabilité des individus transcende, dans ce pays, les clivages politiques. Ce qui peut être attribué à l'influence très forte que les débats sur l' *underclass* ont eue sur les acteurs politiques anglais (Walters, 2000). Les catégories de « chômeur méritant » et de « chômeur non méritant » n'ont pas eu de mal à refaire surface.

Par ailleurs, il existe au Royaume-Uni un numéro de téléphone permettant de dénoncer les chômeurs qui profitent indûment du système de protection sociale : il se trouve à l'adresse URL suivante : <http://www.targetingfraud.gov.uk/report.html>.

Les évaluations économiques des premiers programmes de New Deal (1998-2001)

Ces travaux d'évaluation de plus en plus nombreux ont porté essentiellement sur le New Deal. En revanche, les évaluations de la stratégie du « make work pay » (le *Working Family Tax Credit* en particulier) étaient peu nombreuses dans cette première période.

Dans ces études, la participation des jeunes au New Deal accroît leurs chances de sortir du chômage sans que cela ne s'accompagne d'effets de substitution (tels la substitution de la main-d'œuvre jeune à la main-d'œuvre adulte). Cela dit, on peut se demander si ces transitions se font vers l'emploi ou pas. Riley et Young (2001)

¹⁴⁵ Dernière statistique HM Revenue and Customs, December 2005.

estimaient à 15 000 le nombre d'emplois créés par le New Deal en 2000, c'est à dire deux ans après son lancement. Le New Deal aurait selon eux réduit le nombre de chômeurs de 35 000. Cette baisse aurait plus profité aux chômeurs de longue durée (estimée à 45 000) qu'aux chômeurs de courte durée (10 000). Ces résultats sont confirmés par Blundell et Meghir (2001) et par Van Reenen (2003). Ce dernier estime que le New Deal accroît la probabilité de trouver un emploi pour les jeunes chômeurs de 20% et aurait créé plus de 17 000 emplois. Les évaluations macro-économiques donnent des résultats similaires assez positifs quant à l'effet du New Deal (Anderton *et al*, 1999). De surcroît, il semblerait que le rendement social du New Deal soit significatif (Van Reenen, 2003 ; Layard, 2000).

Ces estimations avaient toutefois l'inconvénient de ne pas prendre en compte l'effet du cycle de production sur la création d'emplois. Le New Deal a en effet été introduit dans une période où le volume de l'emploi avait tendance à croître et le chômage à décroître. L'effet propre du New Deal est donc surestimé d'autant.

Parallèlement à la croissance des transitions vers l'emploi, Riley and Young (2001) trouvent que les flux du chômage vers le chômage ont également augmenté chez les jeunes participant au New Deal. Ce qui signifie que la proportion de jeunes qui ont été recyclés dans d'autres options après la fin de leur période d'activation a augmenté. Par ailleurs, nombre de jeunes ont quitté le New Deal sans que leurs trajectoires ne soient connues des services publics de l'emploi. Une étude conduite par le National Centre for Social Research (entre décembre 1998 et janvier 1999 sur les jeunes ayant participé au New Deal entre avril et août 1998) et commanditée par le Service de l'Emploi avait pour objet de pallier le manque d'information de ce dernier sur ce qu'il appelle les « New Deal Leavers with Unknown Destinations » (NDLUD) (Hales and Collins, 1999)¹⁴⁶.

Trois quarts des NDULD interviewés ont déclaré avoir quitté le New Deal parce qu'ils avaient épuisé les droits à bénéficier du JSA qui les rendait éligibles. Parmi eux, 57% (soit 43% de tous les interviewés) avaient trouvé un emploi, 8% suivaient des cours, 7% s'occupaient de leurs familles et 11% étaient au chômage. Au moment de l'interview, seuls 29% d'entre eux avaient cependant un emploi tandis que 55% étaient au chômage (dont 74% avaient droit au JSA et 19% n'avaient plus droit à aucune prestation sociale). Lorsque l'on compare la situation des NDULD entre la période où ils ont quitté le New Deal et le moment de l'interview, on s'aperçoit que 25% occupaient toujours un emploi, 23% bénéficiaient toujours du JSA et 18% étaient de nouveau au chômage après avoir occupé un emploi. Par rapport à la qualité du service public de l'emploi, 48% des répondants semblaient satisfaits de leur service d'activation tandis que 29% d'entre eux ont exprimé leur insatisfaction vis-à-vis de la formation, de l'aide à la recherche et des emplois de mauvaise qualité qu'on leur forçait à prendre.

¹⁴⁶ Voir les rapports d'évaluation sur les programmes de New Deal consultables à l'adresse suivante : http://www.dwp.gov.uk/jad/index_intro.asp

D'après cette étude, les NDLUD ont moins de chances de trouver un emploi à la fin du New Deal que les participants réguliers même si une proportion notable des deux groupes serait tôt ou tard retourné au chômage.

Certaines monographies telles celle conduite à Birmingham donnent des résultats qualitatifs plus riches en perspective en dépit de leur forte spécificité contextuelle (Walsh et al, 1999). Birmingham se caractérise par un trait paradoxal : il y a un fort taux de chômage alors que les emplois à plein-temps et à durée indéterminée qui sont plutôt légion ne sont pas occupés. En particulier, les jeunes n'arrivent pas à accéder à ces emplois malgré leur participation au New Deal. Les auteurs de l'étude ont diagnostiqué un décalage entre les perceptions des jeunes et celles du service public de l'emploi quant à leur aptitude à s'intégrer sur le marché du travail. En règle générale, les jeunes ne sont « compétitifs » que pour des emplois qu'ils trouvent peu attrayants. Ne voulant pas les forcer vers ce type d'emplois peu viables, le service public de l'emploi a réorienté les jeunes vers des emplois subventionnés ou vers des emplois dans le secteur non lucratif. Toutefois, pour ces auteurs, la qualité de l'aide à la recherche d'emploi fournie par le service public de l'emploi aux jeunes durant la « *Gateway period* » était minimale. Ils attribuent ce fait à son manque de ressources et d'expérience (notamment vis-à-vis des jeunes les plus en difficultés). Les auteurs expliquent le fait que les jeunes n'occupent pas des emplois à plein-temps et à durée indéterminée par le peu d'attrait qu'ils présentent à leurs yeux : leur taux de salaire est faible et leurs horaires sont souvent « asociaux » (*unsocial hours*). Ils soulignent l'insatisfaction des employeurs quant à la qualité des participants au New Deal (en termes d'expérience, de motivation, de discipline) et la qualité du service public de l'emploi (les emplois qui lui sont notifiés restent longtemps avant d'être pourvus). Plus généralement, si les subventions ont pu constituer des avantages incitatifs pour certaines petites entreprises, il semble que tel n'ait point été le cas des grandes entreprises qui auraient embauché des participants au New Deal plus par « altruisme » que par intérêt.

Globalement, il semble d'après ces premières évaluations que le New Deal contribuait à améliorer les occasions d'emploi pour les jeunes. Cependant, les emplois trouvés étaient de court terme et pas souvent de très bonne qualité. En outre, la qualité du service public de l'emploi laissait souvent à désirer. Quant au « rendement social » du New Deal pour les jeunes, il semble que les bénéfices sociaux excédaient son coût social. Toutefois, on disposait de peu d'informations précises et rigoureuses sur l'effet propre politiques actives du marché du travail dans la réduction du taux de chômage au Royaume-Uni (cf. encadré).

Note méthodologique : les estimations économétriques (N.S. Sylla)

Les évaluations de nature économétrique des politiques d'activation sont en effet exposées à un certain nombre de problèmes théoriques, compte non tenu des problèmes techniques. On trouve souvent dans la littérature des évaluations qui concluent par

exemple que tel programme a créé tant d'emplois ou que l'effet de tel programme est faible ou substantiel selon les cas. Mais que penser de telles estimations ?

Prenons le cas du New Deal. On nous dit qu'il a créé 15 000 emplois en 2000 pour les jeunes (Riley et Young, 2001). Il est nécessaire de se demander ce que le verbe « créer » veut dire dans ce type d'expression. Cela signifie-t-il (i) que les employeurs ont créé des emplois qu'il n'aurait pas créés sans le New Deal (chômage classique dû à une pression salariale forte) ? (ii) que les travailleurs ont accepté des emplois qu'ils refusaient auparavant (chômage volontaire) ? (iii) que les travailleurs ont accédé à des emplois auxquels ils ne pouvaient pas accéder auparavant du fait de leurs caractéristiques productives (chômage structurel) ? ; (iv) que les travailleurs ont occupé de nouveaux emplois parce qu'il y a plus d'emplois dans l'économie (chômage keynésien dû à une faible demande agrégée); (v) que le New Deal a amélioré l'appariement entre l'offre et la demande de travail de sorte que les emplois vacants sont plus vite pourvus (chômage frictionnel) ?

Les évaluations des politiques d'activation ne séparent pas souvent ces différents effets, lesquels correspondent à des types de chômage obéissant à des logiques différentes. Il est certain que les politiques actives qui sont de nature micro-économique ne peuvent permettre de résoudre le chômage de type keynésien qui est par définition de nature macro-économique. Dans un tel cas, il est nécessaire de tenir en compte l'effet du cycle de production. Ce qui n'est pas toujours le cas dans la plupart des travaux économétriques.

Mais, à supposer que cet effet du cycle de production soit contrôlé, il reste à savoir par quels mécanismes ces emplois ont été créés et à isoler les différents effets : est-ce la demande de travail qui a augmenté suite à la réduction des salaires (voire du salaire de réserve des chômeurs) ? Sont-ce les « chômeurs volontaires » qui ont commencé à travailler (ce qui suppose qu'il n'y a pas de contrainte au niveau de la demande de travail) ? Est-ce la productivité et les qualifications des chômeurs qui se sont améliorées (ce qui suppose qu'il n'y a pas de contrainte au niveau de la demande de travail) ? Est-ce le chômage frictionnel qui a baissé (le marché du travail s'est fluidifié : les emplois vacants sont pourvus plus rapidement).

Très souvent, les auteurs de ce type de travaux ne disent pas quel aspect du chômage ils vont évaluer et avec quelle théorie ils vont interpréter leurs résultats. L'interprétation des estimations des effets des programmes d'activation est rendue d'autant plus délicate que celles-ci sont très souvent agrégées et que les théories susceptibles d'être mobilisées sont légion. A supposer que les auteurs de ce type de travaux précisent quel aspect du chômage ils évaluent, ils sont dans l'impossibilité de fournir des évaluations rigoureuses car leurs évaluations en règle générale ne modélisent que l'offre de travail. Dans un tel cas, l'amplitude des différents effets n'est pas connue car il est difficile de démêler les effets d'offre d'avec les effets de demande et d'avec les

effets résultant de leur interaction (tels ceux liés à la nature du processus d'appariement).

Plus généralement, de telles estimations restent très peu informatives sur les mécanismes de création d'emploi et de réduction du chômage. Or, ces différentes explications ont, cela va sans dire, des implications politiques fort contrastées.

Les programmes dont l'objectif explicite est « make work pay » (première période avant 2002)

Compte tenu du caractère récent, à l'époque, de l'introduction du WFTC, il y avait peu d'évaluations sur ses effets en termes d'emploi et en termes de redistribution des revenus. On trouvait plutôt des simulations de son impact auprès des différents groupes cibles. Dans l'ensemble, ces simulations indiquent des effets positifs mais modestes du WFTC sur la (ré)intégration des groupes défavorisés sur le marché du travail (Blundell et Hoynes, 2001 ; Blundell et Meghir, 2001). Quant à l'impact du WFTC en termes d'amélioration des revenus des familles les plus nécessiteuses, c'est un chantier qui restait à explorer.

Bien que rares, on trouvait parfois des évaluations assez détaillées basées sur des monographies. C'est le cas par exemple d'un récent rapport remis au maire de Londres et qui s'intitule « Making Work Pay in London » (Bivand *et al*, 2003).

Londres est la région du Royaume-Uni qui a le taux de chômage le plus élevé même si celui-ci a eu tendance à baisser ces dernières années. 30,3% des Londoniens en âge de travailler ne travaillent pas contre 21% dans le Sud-est. La question est dès lors de savoir pourquoi ceux-ci ne travaillent pas. Une première raison tient au fait que Londres a une proportion d'emplois à temps partiel plus faible que pour les autres régions et dans les emplois de services en particulier. Ce qui implique que les parents devant s'occuper de leurs enfants ont beaucoup moins d'opportunités et de choix sur le marché du travail. Une deuxième raison tient à la faible proportion d'emplois non qualifiés à Londres. Le taux d'emploi pour les personnes non qualifiées est inférieur de 9 points à la moyenne nationale (44%). 380 000 Londoniens sans qualifications d'âge actif ne travaillaient pas en 2001. Par contraste, Londres a un taux d'emploi pour les personnes qualifiées plus élevé que la moyenne nationale. Une troisième raison a trait aux salaires versés. Les emplois londoniens sont en moyenne 39% mieux payés que les emplois occupés dans le reste du pays. Toutefois, cet avantage n'est respectivement que de 7% et de 11% dans les professions du commerce (*sales occupations*) et dans les métiers peu qualifiés (*elementary occupations*), lesquelles pourvoient 46% des emplois notifiés aux *Jobcentres* et lesquelles recrutent essentiellement des individus non qualifiés.

Mais selon les auteurs de ce rapport, la raison la plus importante au chômage massif londonien résidait dans ce que « Work does not pay in London » et que les Londoniens étaient les personnes du Royaume-Uni les moins incitées à entrer sur le marché du travail. Si les salaires nominaux londoniens sont relativement élevés par rapport au reste du pays, en revanche, les salaires réels londoniens étaient beaucoup plus faibles. Les londoniens qui quittent l'assurance ou l'assistance pour occuper un emploi

faiblement rémunéré ont un revenu disponible plus faible que les mêmes familles vivant en dehors de Londres, travaillant le même nombre d'heures et pour le même salaire horaire. En effet, le niveau de vie à Londres est plus cher qu'ailleurs : le logement, le transport, et surtout la garde d'enfants sont extrêmement coûteux pour les familles londonniennes. En outre, à l'exception des familles ayant les coûts les plus élevés en matière de soin aux enfants, les familles londonniennes rencontrent en général des taux d'imposition effectifs plus élevés qu'ailleurs. Par exemple, lorsqu'un parent isolé londonien trouve un emploi, les soins de santé infantile ne lui sont plus pris en charge qu'à hauteur de 70% contre 100% auparavant. Ce qui implique qu'elle doive déboursier en moyenne 40 livres par semaine pour combler la différence.

Les auteurs citent une étude portant sur des bénéficiaires londoniens de prestations dans laquelle 59% des répondants ont déclaré un « salaire de réserve » qui est au moins un quart plus élevé que le salaire minimum. Dans tous les cas, selon le calcul des auteurs, les Londoniens sont obligés de travailler plus, de gagner plus par heure ou de combiner les deux s'ils veulent aspirer au même standard de vie que les autres travailleurs du pays. Pour que les Londoniens aient un revenu disponible net¹⁴⁷ de 50 livres par semaine, ces auteurs estiment qu'ils doivent gagner 27% à 60% plus que les individus des autres régions ayant exactement le même revenu disponible net par semaine et les mêmes caractéristiques socio-démographiques. Le tableau suivant montre que pour prétendre au revenu disponible net de 50 livres par semaine, une personne seule à Londres doit avoir en moyenne un salaire horaire supérieur de 27% à celui d'une autre personne seule vivant en dehors de Londres (cf. tableau 2).

La conclusion de ces auteurs est que les dispositifs n'ont pas suffi à rendre le travail attrayant à Londres. Ils recommandent entre autres une réduction significative des taux d'imposition effectifs à Londres. Ce qui passe entre autres par des crédits d'impôts (notamment le Child Tax Credit) plus généreux et plus étendus¹⁴⁸.

¹⁴⁷ Ce revenu net est défini comme la différence entre les gains salariaux et les coûts auparavant couverts par les prestations sociales (qui incluent le logement, le soin aux enfants et le Council Tax).

¹⁴⁸ Selon les auteurs 8% de la population londonienne reçoit des crédits d'impôts, soit 13% de sa population active.

Tableau 18 : Exemples de salaires horaires requis pour gagner 50 livres nets par semaine à Londres.

| | Salaire horaire | | Différence | |
|--------------------------------|-----------------|---------|------------------|-----|
| | National | Londres | Valeur en livres | % |
| Personne seule | 5.35 | 6.81 | 1.46 | 27% |
| Parent seul avec un enfant* | 5.45 | 8.70 | 3.25 | 60% |
| Parent seul avec deux enfants* | 6.87 | 10.49 | 3.62 | 53% |
| Couple marié sans enfant | 5.88 | 8.33 | 2.45 | 42% |
| Couple marié avec deux enfants | 5.87 | 8.49 | 2.62 | 45% |

*avec des coûts élevés de soin aux enfants. Source : Bivand et al (2003)

II – Traits principaux de l'évolution contemporaine en matière d'activation de la protection sociale

1 – Contexte de l'emploi et de l'activité

1 - Le taux de chômage (BIT) a régulièrement decru dans les années 90 (stabilisation autour de 5,0% depuis 1999 jusqu'à 2003), puis, dans les premiers mois de 2005, autour de 4,7%. Le dernier chiffre connu (Octobre) ressort à 4,9%.

2 - Dans le même temps, la partie principale de la population d'âge actif qui est hors emploi est toujours composée par les personnes qui perçoivent l'une ou l'autre des prestations pour la maladie et le handicap : cette proportion n'a pratiquement pas changé depuis l'arrivée au pouvoir du New Labour, en 1997 ; parmi les hommes dits de « prime age » c'est-à-dire entre 25 et 54 ans, le taux d'inactivité est d'environ 8,6% (soit 5 fois le taux équivalent des années 70). Ces chiffres sont supérieurs aux taux d'inactivité des autres pays européens. Ils sont particulièrement expliqués par la proportion des personnes recevant des prestations de handicap.

La réforme du système des allocations de handicapés est au cœur de l'agenda politique du gouvernement pour les années 2006-2007 : la stratégie adoptée, après les premiers échecs et la rébellion des parlementaires travaillistes est celle de la mise en œuvre progressive (on réforme pour les nouveaux entrants dans les programmes) et de l'incitation (il sera plus payant, a promis le gouvernement, du point de vue financier de prendre un emploi plutôt que de toucher la prestation). C'est une réforme d'activation par excellence qui est attendue.

3 - La Grande Bretagne est bien classée parmi les pays européens pour ses taux d'emploi relativement élevés (toutefois moins nettement sur le critère des taux équivalents temps plein).

C'est aussi l'un des pays pour lesquels, lors des enquêtes comparatives de la Commission européenne sur la qualité de l'emploi, la part des « *bad jobs* » ou des jobs sans perspective (*dead end jobs*) est l'une des plus élevées. Mais les emplois qui satisfont leurs titulaires et sont de bonne qualité sont aussi en grande proportion.

4 – La Grande Bretagne est également, parmi les pays européens, le pays où les inégalités ont le plus augmenté dans les dernières décennies.

La réduction de la pauvreté, et notamment de la pauvreté des enfants, est un objectif général des gouvernements travaillistes, qui concerne particulièrement la stratégie d'activation menée. En comparaison européenne, la Grande Bretagne se situe encore parmi les pays où la pauvreté relative est la plus élevée.

2 – La voie britannique de l'activation : généralités

Le problème « d'activation » majeur de la Grande Bretagne contemporaine, et pour les années qui viennent, en addition au problème de l'inactivité (et invalidité) est celui du vieillissement de la population active en liaison avec la réforme en cours des retraites.

Nonobstant ces problèmes majeurs, la voie britannique de l'activation semble claire et cohérente : elle combine les dispositifs centrés sur l'insertion rapide dans l'emploi (Finn, 2005) d'une part (la palette des New Deals introduits successivement pour les différentes catégories, avec leurs variantes) et la généralisation des crédits d'impôt (ou impôts négatifs) qui viennent compléter les bas salaires. La stratégie gouvernementale officielle est celle du plein emploi. Il ne faut pas oublier l'importance de l'instauration, par le New Labour, du salaire minimum, puis de sa revalorisation régulière. Les New Deals ont aussi permis une élévation de la qualité de service délivré par le SPE, par rapport à la situation précédente.

3 – La réforme du Service public de l'emploi : Jobcentre Plus

Par rapport aux autres pays étudiés dans le présent rapport, la réforme britannique est la plus claire et la plus simple : outre les nombreuses réformes du management, un trait apparaît : la Grande Bretagne aura réalisé complètement en 2006, après une longue période de transition (diverses expérimentations, et réformes intermédiaires depuis 2002) une refonte d'une très grande ampleur, puisque le système est organisé selon un guichet effectivement unique, qui s'occupe à la fois des services pour l'emploi et de la fourniture de toutes les prestations. Il y aura à la fin de 2006 environ 900 *Jobcentres* dans le pays (Ecosse et Pays de Galles inclus ; un système analogue est en cours de mise en œuvre en Irlande du Nord).

Le Royaume Uni est donc le seul à réaliser un guichet unique parmi les quatre pays. Soulignons qu'il s'agit, en outre, d'un guichet unique pour toutes les prestations pour les personnes en âge de travailler (handicapés, assistés, etc..) et pour les services de l'emploi. Le réseau des *Jobcentres* travaille avec un important réseau de sous-traitants privés (qui peuvent aussi être des associations sans but lucratif).

Ce trait britannique particulier est à mettre en relation avec le fait qu'il ne s'agit pas d'une activation limitée, mais d'une activation d'ensemble de la protection sociale. Il est aussi lié au caractère béveridgien du système britannique et à sa construction qui est incontestablement la plus centralisée d'Europe, où les acteurs sociaux ont une très faible part (notamment les syndicats).

4 – Bilan général des New Deals après 6 ans de mise en œuvre

Le New Deal pour les jeunes (NDYP, New Deal for Young People) est le programme emblématique de la série des New Deals. Nous avons présenté dans la première partie quelques études détaillées. Quelques études récapitulatives sont susceptibles de nous intéresser ici.

L'étude publiée par le National Audit Office, en 2002, a récapitulé un grand nombre d'évaluations : insistant sur le fait que l'objectif de faire accéder à l'emploi 250 000 jeunes de moins de 25 ans au chômage avait été réalisé dès septembre 2000, l'institution d'évaluation et contrôle indépendante a aussi précisé que la plupart de ces jeunes auraient trouvé de l'emploi sans passer par le New Deal : par ses estimations, il établit que l'effet du NDYP a été de réduire le chômage des jeunes d'un chiffre compris entre 25 et 45 000, et d'accroître l'emploi d'un chiffre compris entre 8 et 20 000 en termes d'effets nets.

D'autres effets positifs ont été repérés par diverses études, notamment dans le fait que le New Deal est pour une partie des bénéficiaires une incitation à compléter leur formation, mais aussi dans le fait que le service amélioré accroît la rapidité du retour à l'emploi pour les bénéficiaires.

Le programme concerne maintenant de moins en moins de jeunes : il a atteint son maximum au printemps 1999 avec 145 000 bénéficiaires, mais ce nombre était de 70 000 en septembre 2004 (Bivand, 2005b). A cette date, il avait reçu au total plus d'1,2 millions de participants.

Parmi les défauts du programme, depuis ses débuts, il faut signaler deux points importants : le nombre significatif de ceux qui quittent le programme pour des destinations inconnues (voir aussi le I du présent chapitre), au total environ un tiers ; le fait que l'accès à l'emploi sur le marché ordinaire, qui est le principal débouché du NDYP ne se fasse pas assez par un emploi stable : Bivand (2005a) note que sur les 560 000 jeunes qui ont accédé à l'emploi via le New Deal depuis son début jusque fin 2004, seulement 20% environ sont réputés avoir duré au moins trois mois : d'où les questions restantes en termes d'évaluations de trajectoires.

Les New Deals pour les adultes ont été mis en œuvre plus tard, à partir de l'automne 2001. Ils ont concerné des nombres plus faibles : à la fin 2004, ils groupaient environ 50 000 bénéficiaires et le flux total d'entrées depuis le début s'élevait à un peu moins de 400 000 personnes. Sur les 330 000 qui avaient quitté ces New Deals pour adultes, un peu plus d'un quart avait accédé à l'emploi ordinaire, mais le double étaient sortis pour accéder à une autre prestation et un cinquième avaient une destination inconnue.

5 – Le gouvernement travailliste a-t-il rendu le travail payant ?

La principale aune à laquelle il faut juger les résultats des politiques britanniques, comme l'ont rappelé récemment Brewer and Shepard (2004) est double : augmenter les taux d'activité, en particulier pour la proportion importante de ménages qui ne travaillent pas (*workless households*) afin de réduire la pauvreté, en particulier la pauvreté infantile.

De ce point de vue général, ces auteurs ont souligné les points essentiels suivants :

- le nombre des parents qui travaillent a crû nettement depuis 1997 (augmentation de près de 10 points des taux d'emploi pour les parents isolés ; augmentation moins forte aussi pour les femmes dans les couples en général).
- En conséquence, le nombre des enfants qui vivent dans des « foyers sans travail » a diminué par rapport à la même date de 350 000. Toutefois, la moitié des enfants touchés par la pauvreté vivent encore dans des foyers sans travail. Le taux de pauvreté des enfants (d'après le critère de 60% du revenu médian) diminue graduellement pour revenir à des taux observés au début des années 90 (inférieur à 30% des enfants).
- La part attribuée par les évaluations au rôle de la réforme du welfare et des impôts ne fait pas l'objet d'une unanimité : si elle paraît positivement bien assurée pour les parents isolés, les résultats sont plus ambigus pour les individus dans les couples.
- Cette évaluation globale ne doit pas masquer le fait que les gains qu'il y a, pour les individus des couples, à être actifs tous les deux (et, en particulier, à plein temps) ne sont pas évidents : il y a plus de parents qui perdent à cause de la réforme que de parents qui y gagnent. Cette situation s'explique, selon les auteurs, par deux raisons principales : le supplément de crédit d'impôt associé à la prise d'emploi (*in-work benefit*, comme on dit en anglais) est resté sous condition de ressources ; l'accent mis sur la lutte contre la pauvreté des enfants, en accroissant le soutien financier aux parents dans les ménages qui ne travaillent pas, réduit en même temps l'incitation à travailler.

On doit ajouter que la réforme de l'extension des crédits d'impôt a entraîné une profonde réforme de leur administration, qui n'est pas allée sans grands inconvénients par rapport au système précédent : les coûts de gestion se sont globalement accrus beaucoup plus qu'il n'était prévu (multiplication des coûts par trois) ; en outre, le système est encore marqué par un très grand nombre d'erreurs : sur les 6 millions environ de bénéficiaires de crédits d'impôts (*Working tax credits* et *Child tax credits*), on a relevé en 2004 des versements erronés pour 1,9 millions, ce qui a entraîné, par la suite des récupérations sur les familles, et provoqué des problèmes très graves pour celles – la plupart – qui ne pouvaient rembourser le trop perçu (IAB, 2005). Le Chancelier Gordon Brown, dans son rapport budgétaire d'automne 2005 a promis cependant de prendre des mesures pour éviter ces problèmes.

VI – Marchés du travail et protection sociale
– perspective quantitative comparée
(Anne Eydoux)

I. Introduction

Le chapitre VI présente une analyse comparative des statistiques des marchés du travail, des dépenses repérées en termes de politiques de l'emploi¹⁴⁹ dans les quatre pays étudiés et quelques séries d'indicateurs illustrant une approche de la protection sociale et de la pauvreté.

Il est, pour l'essentiel, fondé sur les données OCDE, bien que nous ayons pris connaissance des statistiques Eurostat¹⁵⁰.

Cette analyse est descriptive et préliminaire. Elle laisse en questions de nombreux points qu'il faudrait approfondir.

Ainsi, contrairement à notre premier espoir, nous n'avons pas pu, dans les temps de l'écriture du présent rapport, analyser finement les statistiques de l'OCDE quant à la couverture des personnes d'âge actif qui ne sont pas en emploi (ce que l'OCDE désigne comme des taux de « dépendance » des prestations).

Ainsi, comme nous le disons dans les chapitres consacrés à l'enquête en Allemagne et au Danemark, la compréhension du rôle des programmes de formation reste à explorer : les grandes masses évoquées dans les statistiques standardisées de l'OCDE n'apprennent que très peu de choses sur la nature de ces programmes, sur les spécificités nationales, les trajectoires des bénéficiaires, etc.. La formation professionnelle est pourtant l'un des vecteurs essentiels de l'activation traditionnelle, et, comme on le voit, de l'activation contemporaine.

Nous n'avons pas pu non plus complètement établir une correspondance entre les analyses qualitatives des chapitres précédents et les chiffres qui seront maintenant présentés.

II. Des marchés du travail, des modes différenciés d'activité professionnelle et d'intégration

Les marchés du travail au Danemark, au Royaume-Uni, en Allemagne et en France apparaissent nettement différenciés. Dans la mise en oeuvre des politiques de l'emploi et des politiques sociales, ces quatre pays sont donc confrontés à des contextes et à des problèmes très différents. En effet, ces pays ne connaissent pas la même évolution de

¹⁴⁹ Nous avons plusieurs fois, dans le présent rapport, souligné les limites de ces repérages. En particulier, l'opposition traditionnelle entre « politiques passives » et « politiques actives » doit être fortement relativisée.

¹⁵⁰ L'auteur et J.C. Barbier remercient Brigitte Roguet (DARES) pour ses précieux conseils. Nous remercions aussi Michael Förster, qui a bien voulu nous accorder de son temps à une étape préliminaire du présent travail.

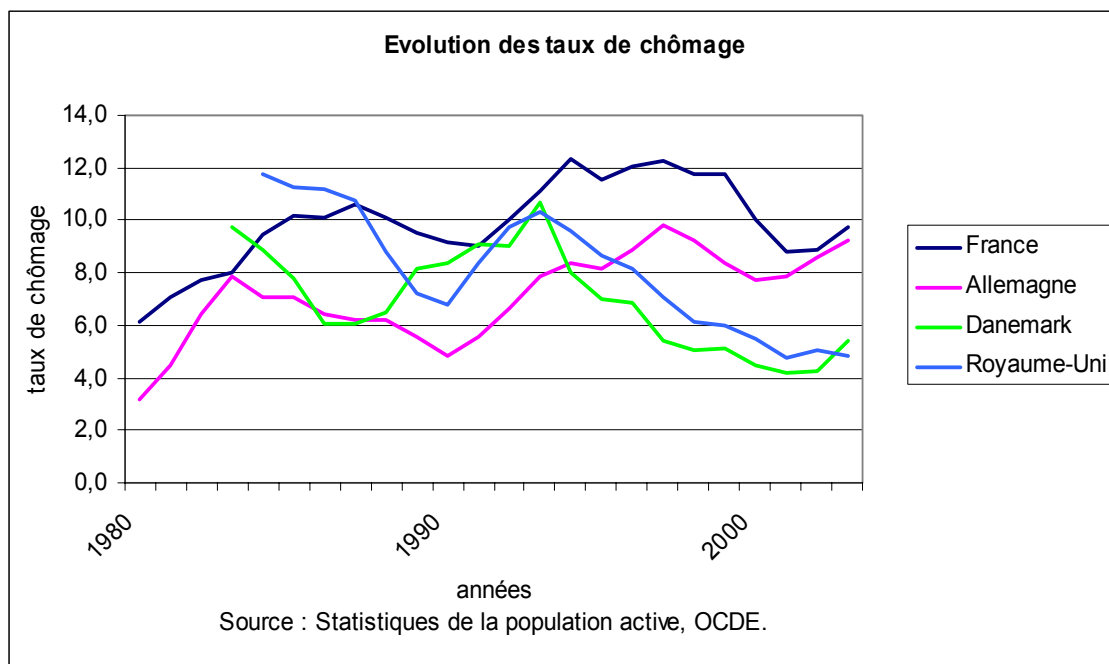
leurs taux de chômage ; ils se caractérisent également par des modes variés d'activité professionnelle et d'insertion sur le marché du travail.

II.1. Période contemporaine : un chômage qui diminue au Danemark et au Royaume-Uni mais reste élevé en Allemagne et en France

On peut opposer nettement les (relativement) faibles taux de chômage danois et britanniques (inférieurs à 6%) aux taux allemands et français (supérieurs à 9%).

Sur le long terme, les quatre pays ont connu des évolutions contrastées de leurs taux de chômage. Ainsi, au début des années 1980, l'Allemagne (RFA) et la France se trouvaient dans une situation plutôt plus favorable que le Danemark et le Royaume-Uni. Cependant, dans la deuxième moitié des années 1980, dans un contexte de reprise économique, les taux de chômage allemands, danois et britanniques ont diminué plus tôt que le taux de chômage français, et le chômage a diminué bien plus rapidement au Danemark et au Royaume-Uni qu'en Allemagne et en France. A la fin des années 1980, l'Allemagne (RFA) est le seul des quatre pays à conserver un taux de chômage inférieur à 6%. Au début des années 1990, les taux de chômage augmentent rapidement dans les quatre pays, et dépassent en 1993 les 10% partout sauf en Allemagne (8%).

A partir de 1994, les évolutions des taux de chômage distinguent nettement deux groupes de pays : le Danemark et le Royaume-Uni, qui connaissent un déclin rapide et continu de leurs taux de chômage, et les pays « continentaux » (France, Allemagne) dont les taux de chômage continuent à augmenter jusque 1997 puis diminuent jusque 2000 avant de remonter à partir de 2001.



Cette diversité dans l'évolution des taux de chômage se combine avec la diversité des taux d'emploi.

II.2. Des taux d'emploi nettement plus élevés au Danemark et au Royaume-Uni, qu'en Allemagne et en France

Les pays continentaux (France, Allemagne) se distinguent du Royaume-Uni et du Danemark par des taux d'emploi significativement moindres, notamment aux extrémités de l'âge actif (jeunes travailleurs, travailleurs âgés) et pour les femmes.

A l'heure actuelle, les taux d'emploi des personnes de 55 à 64 ans sont en effet plus faibles en Allemagne (39% en 2003) et en France (36,8%), qu'au Danemark (60,7%) et au Royaume-Uni (55,5%). Ceci peut s'expliquer non seulement par les différences dans l'âge légal de départ à la retraite (60 ans en France contre 67 au Danemark en 2002) mais aussi par l'usage qui a été fait, en particulier en France dans les années 1980, des dispositifs de préretraite, mais aussi par les réformes qui ont eu lieu dans les années 90 – réformes qui n'ont eu, dans un pays comme la France, que peu d'impact pour l'instant.

Âge légal de retraite et âge effectif de sortie de la population active (en années), 1997-2002

| | Hommes | | Femmes | |
|-------------|----------|-------|----------|-------|
| | Effectif | Légal | Effectif | Légal |
| Danemark | 65,3 | 67 | 62,1 | 67 |
| France | 59,3 | 60 | 59,4 | 60 |
| Allemagne | 60,9 | 65 | 60,2 | 65 |
| Royaume-Uni | 63,1 | 65 | 61,2 | 60 |
| UE | 61,8 | 63,5 | 60,8 | 63,2 |

Note: L'âge moyen effectif de sortie de la population active est basé sur une comparaison, sur une période de cinq ans, des taux d'activité des groupes successifs (par groupe quinquennal) d'actifs âgés de 40 ans et plus.

Source: Estimations de l'OCDE calculée à partir des enquêtes nationales et européenne de la population active.

Taux d'emploi par âge (en pourcentage de la population en âge de travailler)

| | Ensemble | | | | 15-24 ans | | | | 25-54 ans | | | | 55-64 ans | | | |
|-------------|----------|------|------|------|-----------|------|------|------|-----------|------|------|------|-----------|------|------|------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Danemark | 76,4 | 75,9 | 76,4 | 75,1 | 67,1 | 61,7 | 64,0 | 59,4 | 84,3 | 84,5 | 84,7 | 83,5 | 54,6 | 56,5 | 57,3 | 60,7 |
| France | 61,1 | 62,0 | 62,2 | 62,7 | 23,2 | 24,3 | 24,1 | 29,8 | 78,3 | 79,3 | 79,4 | 79,3 | 34,3 | 36,5 | 39,3 | 36,8 |
| Allemagne | 65,6 | 65,8 | 65,3 | 64,6 | 47,2 | 47,0 | 44,8 | 42,4 | 79,3 | 79,3 | 78,8 | 78,2 | 37,6 | 37,9 | 38,6 | 39,0 |
| Royaume-Uni | 72,4 | 72,8 | 72,7 | 72,9 | 61,5 | 61,1 | 61,0 | 59,8 | 80,4 | 80,7 | 80,6 | 80,9 | 50,5 | 52,2 | 53,3 | 55,5 |

Source : OCDE (2004) Statistiques de la population active.

Les taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans sont nettement inférieurs en France et en Allemagne (respectivement 29,8 et 42,4 % en 2003) à ce qu'ils sont au Danemark et au Royaume-Uni (59,4% et 59,8%).

Aux extrémités de l'âge actif, la faiblesse des taux d'emploi est particulièrement marquée en France. Le développement massif et ancien (particulièrement au milieu des années 1980) des mesures de préretraites comme instrument de lutte contre le chômage a contribué à la faiblesse du taux d'activité et d'emploi des personnes de 55 à 64 ans. Le taux de chômage des actifs âgés de 55 à 64 ans y est d'ailleurs très nettement inférieur (de près de 3 points) à celui de l'ensemble des actifs, ce qui n'est pas le cas en Allemagne.

De manière encore plus nette encore, la France se différencie par un taux d'emploi des jeunes de 15 à 24 ans particulièrement faible (29,8% en 2003) associé à un taux de chômage très élevé dans cette tranche d'âge (20,8%, soit près du double du taux allemand).

Taux de chômage par âge (en pourcentage de la population active)

| | Ensemble | | | | 15-24 ans | | | | 25-54 ans | | | | 55-64 ans | | | |
|-------------|----------|------|------|------|-----------|------|------|------|-----------|------|------|------|-----------|------|------|------|
| | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
| Danemark | 4,5 | 4,2 | 4,3 | 5,4 | 6,7 | 8,3 | 7,1 | 9,8 | 4,1 | 3,5 | 3,7 | 5,0 | 4,0 | 4,0 | 4,7 | 3,9 |
| France | 10,0 | 8,8 | 8,9 | 9,7 | 20,7 | 18,7 | 20,2 | 20,8 | 9,2 | 8,1 | 8,1 | 8,6 | 7,9 | 6,1 | 5,8 | 6,8 |
| Allemagne | 7,7 | 7,8 | 8,6 | 9,3 | 8,4 | 8,3 | 9,8 | 10,6 | 7,0 | 7,3 | 8,1 | 9,1 | 12,3 | 11,7 | 10,8 | 9,7 |
| Royaume-Uni | 5,5 | 4,8 | 5,1 | 4,8 | 11,8 | 10,5 | 11,0 | 11,5 | 4,4 | 3,9 | 4,1 | 3,8 | 4,4 | 3,3 | 3,5 | 3,3 |

Source : OCDE (2004) Statistiques de la population active.

Toutefois, si l'on considère le taux des jeunes de 15 à 24 ans qui ne sont ni en emploi ni dans le système éducatif, les différences entre pays ne sont plus si importantes. En effet, le taux de jeunes qui ne sont ni en emploi ni scolarisés apparaît inférieur en France (3,4% pour les 15-19 ans et 14,4% pour les 20-24 ans) à ce qu'il est au Royaume-Uni (respectivement 8,6% et 15,3%) et en Allemagne (4,7% et 15,9%). La faiblesse du taux d'emploi des jeunes en France semble ainsi refléter en grande partie l'allongement de la durée des études et la faiblesse de l'éducation en alternance, tandis que le taux de

chômage élevé traduit les difficultés d'insertion des jeunes, en particulier les moins diplômés.

A l'inverse, le marché du travail danois se singularise par la combinaison d'un taux d'emploi élevé (mais en baisse) des jeunes (64% en 2002 et 59,8% en 2003), d'un taux de chômage relativement bas (mais en hausse : 7,1% en 2002 et 9,8% en 2003) et d'une faible proportion de jeunes qui ne sont ni en emploi ni dans le système éducatif (2,4% des 15-19 ans et 7,3% des 20-24 ans en 2002).

Proportion de jeunes non scolarisés et sans emploi, par âge et sexe, en 1984 et 2002

| | Hommes | | Femmes | | Hommes | | Femmes | | Hommes et femmes | |
|-------------|--------|------|--------|------|--------|------|--------|------|------------------|-------|
| | 15-19 | | 15-19 | | 20-24 | | 20-24 | | 15-19 | 20-24 |
| | 1984 | 2002 | 1984 | 2002 | 1984 | 2002 | 1984 | 2002 | 2002 | |
| Royaume-Uni | 14,3 | 8,2 | 16,3 | 8,9 | 20,3 | 11,3 | 34,9 | 20,2 | 8,6 | 15,3 |
| Allemagne | 3,0 | 4,3 | 4,8 | 5,1 | 9,3 | 14,2 | 20,6 | 17,6 | 4,7 | 15,9 |
| France | 15,8 | 3,7 | 19,1 | 3,2 | 19,3 | 12,6 | 33,3 | 16,2 | 3,4 | 14,4 |
| Danemark | 5,1 | 2,4 | 6,3 | 2,4 | 14,1 | 6,9 | 20,9 | 7,7 | 2,4 | 7,3 |

Source: OCDE (2004), *Regards sur l'Éducation*, tableaux C4.2 (www.oecd.org/edu/eag2004).

Les combinaisons différenciées des taux d'emploi et des taux de chômage des jeunes sont révélatrices de différents modes d'insertion des jeunes sur le marché du travail, qui ne recoupent d'ailleurs pas tout à fait les différents régimes d'Etat social.

II.3. Modes d'insertion des jeunes : marché professionnel au Danemark et en Allemagne, marché interne ou marché « ouvert » au Royaume-Uni et en France ?

Les différences marquées dans les taux d'emploi et de chômage des jeunes traduisent la diversité de « modèles d'insertion » des jeunes sur le marché du travail et des relations entre formation et emploi. Une littérature maintenant bien connue a distingué quatre types.

Le modèle des *marchés professionnels* se caractérise par une forte adéquation entre formation, qualification et emploi, et accorde une grande importance aux diplômes et aux qualifications transférables, qui favorisent la mobilité interentreprises sur le marché du travail ; il s'appuie sur un système de formation professionnelle négociée au niveau des branches, et adossée au système éducatif ou d'apprentissage, débouchant sur des qualifications pour des postes et des niveaux de salaire précis. Dans une logique de marchés professionnels, les « déclassements » sont en principe limités et la situation des jeunes diplômés est proche de celle des autres salariés, avec des salaires peu évolutifs. L'Allemagne qui a depuis longtemps développé la formation par alternance est souvent citée comme exemple de ce modèle ; le Danemark peut également y être rangé.

Le « modèle » des *marchés internes* accorde à la formation (générale ou professionnelle) et aux diplômes un rôle de « filtre » sur le marché du travail : ces derniers jouent comme un « signal » des capacités d'adaptation des candidats au

recrutement plus qu'ils ne renseignent sur leurs compétences productives ; il y a donc ici un lien plus lâche entre formation, qualification et emploi. Dans une logique de marchés internes, en l'absence de flexibilité à la baisse des salaires, l'ajustement du marché du travail se fait par le « déclassement » des diplômés (qui espèrent une mobilité ultérieure) à l'entrée des marchés internes et par un chômage d'attente des plus jeunes et des moins diplômés. Cette logique de marchés internes serait importante en France, qui privilégie toujours la formation générale en dépit d'efforts entrepris pour rapprocher le système éducatif du système productif et développer la formation en alternance.

Un troisième modèle est celui du « *marché ouvert* », dominé par un environnement concurrentiel. L'insertion professionnelle des jeunes passe par des emplois instables, une forte mobilité inter-entreprises et des passages par le chômage ; elle est facilitée pour ceux qui ont un meilleur niveau de formation ou de l'expérience et des prétentions salariales réduites. Le Royaume-Uni est un exemple de ce modèle d'insertion.

La diversité des combinaisons entre taux d'emploi et taux de chômage s'explique également par la différenciation de mode de participation des femmes, et notamment des mères, au marché du travail.

II.4. La variété des modes de participation des femmes au marché du travail

Les taux d'emploi des femmes expliquent bien évidemment une part des différences dans les taux d'emploi des quatre pays. Si les taux d'emploi des femmes ont augmenté partout de manière quasi continue sur le long terme, l'écart ne s'est guère réduit entre les pays. *Dans une première approche*¹⁵¹, on peut encore opposer l'Allemagne et la France d'une part, où les taux d'emploi des femmes sont relativement bas (respectivement 58,7% et 56,7% en 2003), et le Royaume-Uni et le Danemark d'autre part, où ces taux sont nettement plus élevés (respectivement 66,4% et 70,4%).

Evolution des taux d'emploi des femmes depuis 1980 (en pourcentage de la population féminine en âge de travailler)

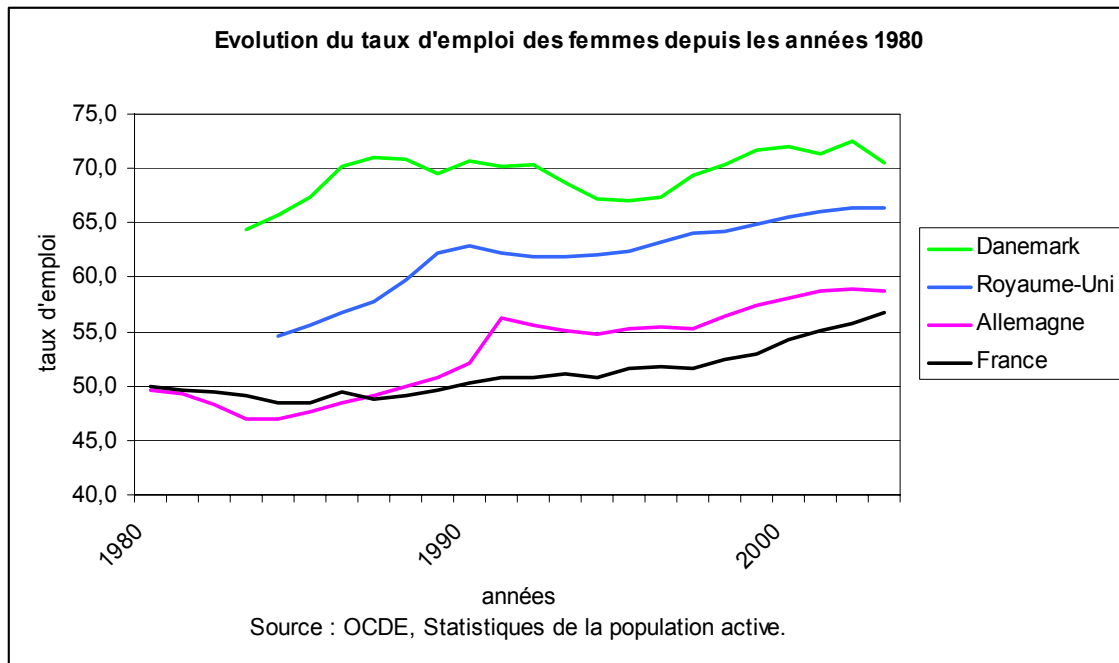
| | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Danemark | .. | 67,4 | 70,6 | 67,0 | 72,1 | 71,4 | 72,6 | 70,5 |
| Royaume-Uni | .. | 55,6 | 62,8 | 62,5 | 65,5 | 66,1 | 66,3 | 66,4 |
| Allemagne | 49,6 | 47,7 | 52,2 | 55,3 | 58,1 | 58,7 | 58,8 | 58,7 |
| France | 50,0 | 48,5 | 50,3 | 51,6 | 54,3 | 55,2 | 55,8 | 56,7 |

Note : (..) non disponible.

Source : OCDE (2004) Statistiques de la population active.

¹⁵¹ Ces taux diffèrent légèrement des taux Eurostat.

Cependant, la petite différence France-Allemagne est abolie si l'on raisonne en équivalents temps plein (ETP) ; la différence importante entre France et Royaume Uni est bouleversée si l'on raisonne en ETP, alors que le passage en ETP ne modifie pas la comparaison pour le Danemark.



L'examen de la part de l'emploi à temps partiel dans l'emploi total, et de la part des femmes dans l'emploi à temps partiel, conduit en effet à nuancer ces oppositions. Le développement du temps partiel est particulièrement important au Royaume-Uni et en Allemagne (respectivement 23.3% et 19.6% des emplois en 2003) et la proportion des femmes qui travaillent à temps partiel (40,1% et 36,3%) y est également élevée. En France et au Danemark, la part du temps partiel dans le total des emplois est plus faible (respectivement 12,9% et 15,8% en 2003) ainsi que la proportion des femmes qui travaillent à temps partiel (22,8% et 21,9%). Le Danemark se singularise en outre par une moindre différence dans la participation des femmes et des hommes au temps partiel : les femmes y représentent 64,2% de l'emploi à temps partiel, contre 77,3% au Royaume-Uni, et 80% et plus en France et en Allemagne.

Part du travail à temps partiel dans l'emploi et part des femmes dans le travail à temps partiel

| | Proportion du travail à temps partiel dans l'emploi | | | | | | | | | Part des femmes dans le travail à temps partiel | | |
|-------------|-----------------------------------------------------|------|------|--------|------|------|----------|------|------|-------------------------------------------------|------|------|
| | Hommes | | | Femmes | | | Ensemble | | | | | |
| | 1990 | 2000 | 2003 | 1990 | 2000 | 2003 | 1990 | 2000 | 2003 | 1990 | 2000 | 2003 |
| Danemark | 10.2 | 9.3 | 10.5 | 29.7 | 24.0 | 21.9 | 19.2 | 16.1 | 15.8 | 71.1 | 69.4 | 64.2 |
| France | 4.5 | 5.5 | 4.7 | 22.5 | 24.9 | 22.8 | 12.2 | 14.2 | 12.9 | 78.6 | 78.8 | 80.0 |
| Allemagne | 2.3 | 4.8 | 5.9 | 29.8 | 33.9 | 36.3 | 13.4 | 17.6 | 19.6 | 89.7 | 84.5 | 83.3 |
| Royaume-Uni | 5.3 | 8.6 | 9.6 | 39.5 | 40.8 | 40.1 | 20.1 | 23.0 | 23.3 | 85.1 | 79.4 | 77.3 |

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi* (2004).

Si l'on s'intéresse à l'articulation entre vie professionnelle et vie familiale en se concentrant sur le taux d'emploi des mères, les positionnements des quatre pays apparaissent nettement différenciés.

C'est au Danemark que le taux d'emploi de l'ensemble des mères est (de loin) le plus élevé (76,5% en 2002) ; il l'est particulièrement pour les mères d'enfants de 6 à 15 ans (79,1%), mais reste remarquablement haut pour les mères d'enfants de moins de trois ans (71,4%). Ce taux d'emploi élevé n'est pas associé à un taux élevé de travail à temps partiel : les mères danoises sont massivement en emploi, et en emploi à temps complet¹⁵² : elles sont en effet particulièrement peu nombreuses à travailler à temps partiel (6,7% et 5,1% seulement pour les mères d'enfants de moins de 6 ans).

A l'inverse de la situation danoise, le taux d'emploi des mères au Royaume-Uni et en Allemagne est nettement plus faible (respectivement 63,8% et 61,9%), en particulier pour les mères d'enfants de moins de 6 ans (57,2% et 56%)¹⁵³ tandis que leur participation au temps partiel est très élevée : plus de la moitié des mères en emploi travaillent à temps partiel en Allemagne (55,3%) et au Royaume-Uni (57,2%), contre seulement un peu plus du quart des femmes qui n'ont pas d'enfants (respectivement 26,5% et 28,6%). Le temps partiel apparaît être dans ces pays où le taux d'emploi des mères de jeunes enfants a considérablement augmenté depuis le début des années 1990 (de plus de dix points) comme un mode de conciliation entre vie professionnelle et vie familiale.

¹⁵² Cela ne signifie pas que le taux de temps partiel soit très faible au Danemark, mais qu'il concerne d'autres catégories de population que les mères, en particulier les jeunes.

¹⁵³ Notons que les taux d'emploi des mères reste supérieur à celui de l'ensemble des femmes d'âge actif (y compris celles qui ne sont pas mères), en raison des taux d'inactivité et / ou de chômage plus élevés aux extrémités de l'âge actif (qui correspondent plus rarement à la présence au foyer de jeunes enfants).

Taux d'emploi des mères

| | Taux d'emploi des mères dont le plus jeune enfant a moins de 6 ans (1990 et 2002) | | Taux d'emploi des mères par âge du plus jeune enfant (2002) | | | Taux d'emploi non publiés des autres mères (2002) | | |
|-------------|-----------------------------------------------------------------------------------|------|-------------------------------------------------------------|-------|--------|---------------------------------------------------|--------|------------------|
| | 2002 | 1990 | moins de 3 | 3 à 5 | 6 à 14 | sans enfant | autres | toutes les mères |
| Danemark | 74,3 | .. | 71,4 | 77,5 | 79,1 | .. | .. | 76,5 |
| France | 64,7 | 61,3 | 66,2 | 63,2 | 67,5 | 58,4 | 68,7 | 66,4 |
| Allemagne | 57,1 | 41,4 | 56,0 | 58,1 | 64,3 | 59,7 | 68,8 | 61,9 |
| Royaume-Uni | 57,0 | 42,5 | 57,2 | 56,9 | 67,0 | 69,0 | 66,2 | 63,8 |

Source : OCDE.

Part de l'emploi à temps partiel chez les mères, selon l'âge du plus jeune enfant en 2002

| | Moins de 6 ans | De 6 à 14 ans | Femmes | sans enfant | mères |
|-------------|----------------|---------------|--------|-------------|-------|
| Danemark | 5,1 | 8,3 | 20,8 | .. | 6,7 |
| France | 22,8 | 27,9 | 23,5 | 20,3 | 26,0 |
| Allemagne | 46,2 | 59,3 | 37,3 | 26,5 | 55,3 |
| Royaume-Uni | 58,0 | 56,9 | 39,9 | 28,6 | 57,2 |

Source : OCDE.

La France apparaît au regard de ces deux groupes de pays comme étant dans une situation intermédiaire, avec un taux d'emploi des mères de jeunes enfants relativement élevé (61,3% en 1990 et 64,7% en 2002) mais nettement plus faible qu'au Danemark, et une part relativement importante du temps partiel dans l'emploi des mères (26%, soit nettement plus qu'au Danemark et nettement moins qu'en Allemagne et au Royaume-Uni), un peu supérieure à la part du temps partiel pour les femmes sans enfants (20,3%). Ce positionnement intermédiaire de la France est à relier à la politique familiale, relativement ambivalente au regard de l'emploi des mères, par rapport à l'orientation scandinave.

III. Les politiques de l'emploi

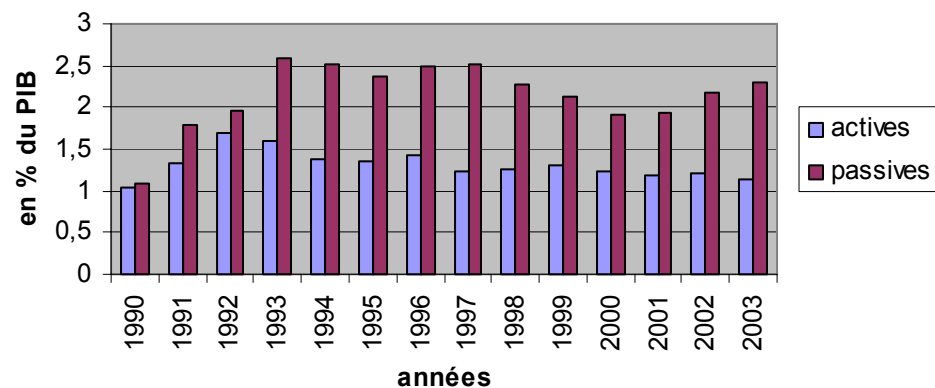
III.1. L'évolution des dépenses pour l'emploi : les différences propres aux régimes d'État social se maintiennent

L'évolution des dépenses pour l'emploi dans chacun des quatre pays considérés, est, *au premier abord*, fortement corrélée à l'ampleur du chômage, les dépenses dites « passives » tout du moins, qui en représentent la majeure partie.

Au vu de ces dépenses et de leur évolution depuis les années 1990, on retrouve les oppositions entre les régimes de protection sociales. D'un côté, le Danemark se singularise par la part très importante de ses dépenses pour l'emploi dans le PIB : malgré une nette diminution à partir de 1994 en lien avec la baisse du chômage, cette part reste très élevée à l'heure actuelle, y compris, comme nous l'avons vu, pour les dépenses considérées comme « passives¹⁵⁴ ». A l'inverse, les dépenses pour l'emploi au Royaume-Uni restent faibles, *en général*, y compris entre 1991 et 1997, dans une période où le chômage est élevé. La France et l'Allemagne sont dans une position intermédiaire : avec des évolutions du chômage moins favorables dans les années 1990 et 2000, ces pays connaissent moins de variation dans les dépenses et se situent, par rapport au Danemark et au Royaume-Uni dans un niveau d'effort intermédiaire.

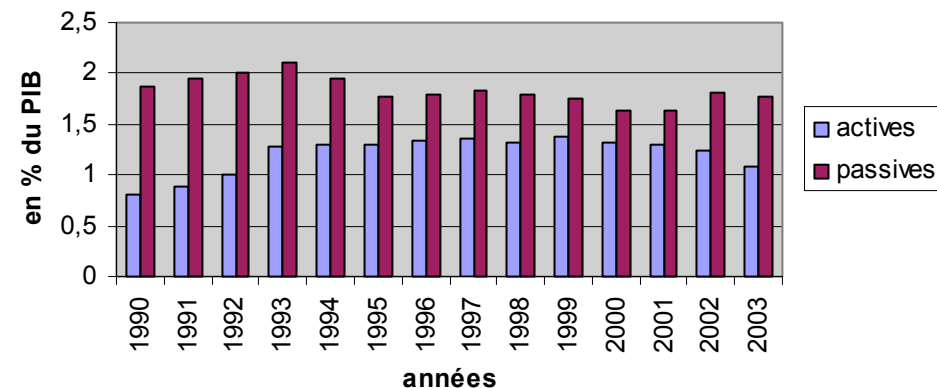
¹⁵⁴ On a montré (chapitre III) que la générosité de la protection sociale au Danemark, pour les chômeurs et les assistés, était l'un des piliers du fonctionnement « vertueux » du système. Dans ces conditions la notion de « passivité » apparaît encore plus analytiquement faible qu'elle n'est déjà en général.

Dépenses pour l'emploi en Allemagne



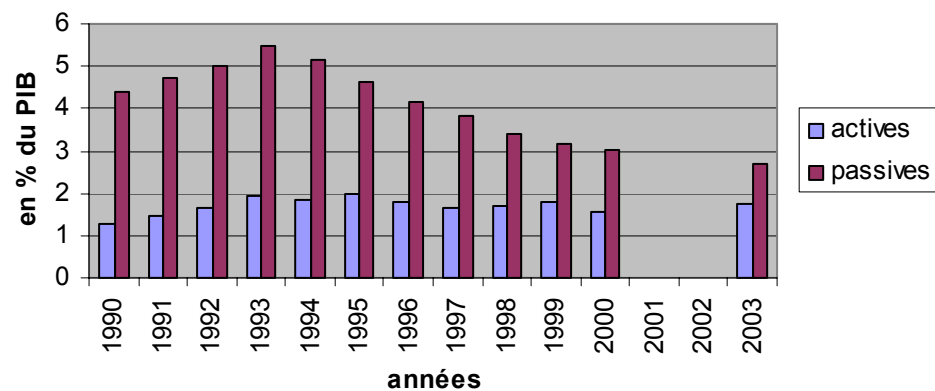
Source : OCDE Perspectives de l'emploi

Dépenses pour l'emploi en France



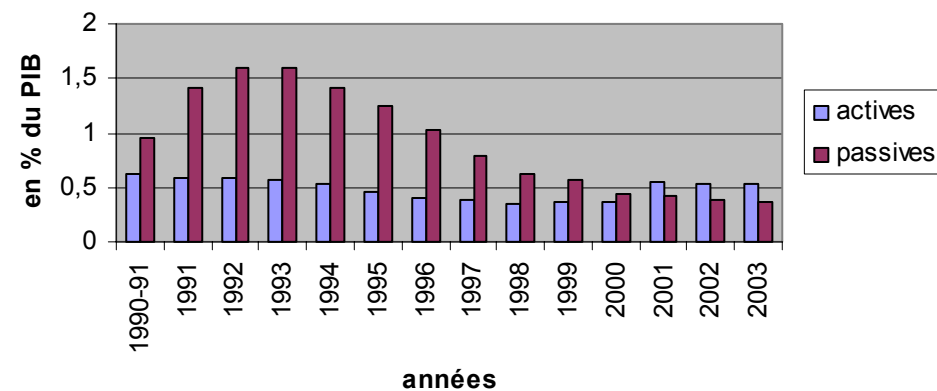
Source : OCDE Perspectives de l'emploi

Dépenses pour l'emploi au Danemark



Source : OCDE Perspectives de l'emploi

Dépenses pour l'emploi au Royaume-Uni



Source : OCDE Perspectives de l'emploi

La structure des dépenses pour l'emploi apparaît dans chaque pays largement dépendante, non seulement du type de protection sociale, mais aussi des évolutions du chômage. Ainsi, si l'on compare la situation actuelle (2003) avec l'année 1993, période où les quatre pays connaissaient un pic de chômage avec des taux compris entre 8% (Allemagne) et près de 12% (France), on observe que dans chacun de ces pays les dépenses totales pour l'emploi rapportées au PIB étaient nettement plus élevées en 1993 (du fait notamment du chômage et de dépenses passives élevées) qu'elles ne le sont en 2003. Depuis 1993, les évolutions sont contrastées. Au Danemark, où le chômage a considérablement diminué, la part des dépenses « passives » dans le PIB a été divisée par deux (passant de 5,5% du PIB à 2,68% en dix ans), et en dépit d'une légère diminution de la part des dépenses « actives » dans le PIB, on observe une nette augmentation de la part des dépenses « actives » dans le total des dépenses (de 26% à 39%). Au Royaume-Uni, la baisse du chômage s'est accompagnée d'une réduction massive des dépenses « passives » (divisées par quatre sur la période) et d'une très faible réduction des dépenses actives. Les dépenses actives, qui ne représentaient qu'un quart (26%) des dépenses pour l'emploi au Royaume-Uni en 1993 en représentent désormais l'essentiel (60%) en 2003. Ces chiffres démontrent simplement la logique de la prééminence d'une intervention de type « work first » (Finn, 2003 ; 2005) et l'investissement majeur dans le service public centralisé de l'emploi.

Il faut évidemment relativiser fortement ces chiffres puisqu'ils ne tiennent pas compte de l'importante masse des bénéficiaires de prestations d'invalidité : la comparaison est donc bien aléatoire dans le domaine de la « passivité » présumée.

Structure des dépenses publiques consacrées aux programmes du marché du travail

en % du PIB – 1993 et 2003

| | Allemagne(*) | | Danemark | | France | | Royaume-Uni(**) | |
|-----------------------------------------------------|--------------|------|----------|------|--------|------|-----------------|------|
| | 1993 | 2003 | 1993 | 2003 | 1993 | 2003 | 1993 | 2003 |
| Mesures "passives" | 2.58 | 2.31 | 5.5 | 2.68 | 2.11 | 1.77 | 1.6 | 0.37 |
| Mesures "actives" | 1.59 | 1.14 | 1.95 | 1.74 | 1.28 | 1.09 | 0.57 | 0.53 |
| Total | 4.17 | 3.46 | 7.45 | 4.42 | 3,39 | 2.85 | 2,17 | 0.89 |
| Part des dépenses actives dans les dépenses totales | 0.38 | 0.33 | 0.26 | 0.39 | 0.38 | 0.38 | 0.26 | 0.60 |

Notes : (*) Les données ne comprennent pas les dépenses des Länder. (**) Irlande du Nord non comprise, année fiscale commençant le 1er avril de l'année indiquée.

Source : OCDE, Perspectives de l'emploi, 2005.

En Allemagne et en France où l'évolution du chômage a été à la fois plus accidentée et moins favorable qu'au Danemark et au Royaume-Uni, les changements sont moins nets. Dans les deux pays, la part des dépenses totales pour l'emploi a diminué dans le PIB. En France où le taux de chômage est plus faible en fin de période qu'au début, cette diminution s'explique par la baisse de l'ensemble des dépenses dans la même proportion, la part des dépenses actives dans le total des dépenses restant inchangée (38%). En Allemagne où le chômage est plus élevé en fin de période qu'au début, la diminution des dépenses s'explique par une réduction des dépenses actives plus importante que celle des dépenses passives, donc par une réduction de la part des dépenses actives (de 38% à 33%) dans le total des dépenses.

En définitive, du point de vue des évolutions de long terme des dépenses pour l'emploi en pourcentage du PIB, on observe la persistance des différences entre les régimes de protection sociale et de politiques de l'emploi.

III.2. Des dépenses actives privilégiant les services publics de l'emploi au Royaume-Uni et la formation et la réadaptation au Danemark

La comparaison de la structure des dépenses actives pas pays en 2003 permet de faire ressortir des différences importantes. Globalement, elle oppose notamment l'activation libérale du Royaume-Uni, qui privilégie – dans une logique de marché concurrentiel administré – l'administration et les services de l'emploi, et l'activation sociale-démocrate du Danemark, qui met l'accent sur la formation et la réadaptation ainsi que sur les incitations à l'embauche. La France et l'Allemagne se situent dans une configuration intermédiaire.

Mais, comme nous l'avons vu au chapitre III et au chapitre IV, la formation professionnelle, dans le paysage, reste une grande inconnue. L'objectivation de son importance ne suffit donc pas.

Ainsi, le Royaume-Uni dont les dépenses « actives » (et le total des dépenses) sont particulièrement faibles rapportées au PIB, se singularise par l'importance nettement plus élevée qu'ailleurs de la part des dépenses consacrées à l'administration et au service public de l'emploi (0,34% du PIB contre 21 à 28% dans les trois autres pays). Ces dépenses constituent l'essentiel (64%) des dépenses actives du Royaume-Uni. Au sein de ces dépenses, celles consacrées à l'administration des prestations (indemnisation du chômage) apparaissent particulièrement élevées et sont même un peu plus élevées (0,15% du PIB) que les dépenses de placement (0,14% du PIB). Les autres dépenses dites actives au Royaume-Uni se concentrent sur la formation professionnelle (0,14% du PIB) et surtout sur le soutien à l'apprentissage ; en revanche, les moyens consacrés à l'insertion professionnelle des handicapés, à la création directe d'emploi, ainsi que les incitations à l'emploi sont particulièrement faibles, ce qui correspond à la logique d'un marché du travail concurrentiel.

Au Danemark en revanche, les moyens consacrés aux dépenses actives sont nettement plus élevés. Ils se concentrent en priorité sur la formation professionnelle (0,52% du PIB, essentiellement de la formation institutionnelle), sur l'insertion professionnelle des handicapés (0,52% du PIB, consacrés à des dispositifs de réadaptation et de formation et des emplois protégés plutôt qu'à des emplois ordinaires subventionnés) et sur les incitations à l'embauche (0,49% du PIB). Les dépenses consacrées à l'administration et au service public de l'emploi ne viennent qu'au quatrième rang (21% du PIB, qui n'incluent cependant pas l'administration des fonds d'assurances indépendants).

L'Allemagne et la France ont des configurations des dépenses intermédiaires, avec des différences néanmoins. Si ces pays consacrent à peu près la même part de leur PIB (0,28% en Allemagne, 0,25% en France) à l'administration et au service public de l'emploi, l'Allemagne consacre davantage que la France à la formation professionnelle (0,40% du PIB, principalement de la formation institutionnelle, contre 0,31% en France) et à l'insertion professionnelle des handicapés (en privilégiant des mesures de réadaptation et de formation). La France, comme nous l'avons noté (Barbier, 2001) en revanche se singularise par l'importance qu'elle accorde aux créations directes d'emploi (0,35% du PIB contre 0,12 % en Allemagne).

Structure des dépenses dites « actives » - dépenses publiques en % du PIB - 2003

| | Allemagne(*) | Danemark | France | Royaume-Uni(**) |
|-------------------------------------------------|--------------|----------------|-------------|-----------------|
| Administration et SPE(a) | 0.28 | 0.21(b) | 0.25 | 0.34 |
| dont services de placement et assimilés(a) | 0.05 | 0.11 | 0.16 | 0.14(d) |
| dont administration des prestations(a) | .. | .. | 0.09(c) | 0.15 (e) |
| Formation professionnelle | 0.40 | 0.52 | 0.31 | 0.14 |
| formation institutionnelle | 0.32 | 0.50 | 0.09 | 0.01 |
| formation sur le lieu de travail | - | - | - | 0.03 |
| formation intégrée | - | - | 0.04 | - |
| soutien spécial à l'apprentissage | 0.07 | 0.02 | 0.08 | 0.10 |
| Incitations à l'emploi | 0.11 | 0.49 | 0.08 | - |
| incitations à l'embauche | 0.10 | 0.49 | 0.08 | - |
| incitation au maintien des emplois | 0.01 | - | - | - |
| Insertion professionnelle des handicapés | 0.15 | 0.52 | 0.09 | 0.03 |
| emplois ordinaires | 0.01 | 0.01 | 0.02 | 0.01 |
| emplois protégés | - | 0.20 | 0.07 | 0.02 |
| autres systèmes de réadaptation et de formation | 0.14 | 0.32 | - | - |
| Création directe d'emplois | 0.12 | - | 0.35 | 0.01 |
| Aides à la création d'entreprises | 0.08 | - | - | - |
| Total mesures actives | 1.14 | 1.74 | 1.09 | 0,53 |

Notes : .. Données non disponibles. - Zéro ou moins que 0.005.

(*) Les données ne comprennent pas les dépenses des Länder. (**) Irlande du Nord non comprise ; années fiscales commençant le 1er avril.

(a) Services publics de l'emploi (SPE) et administration des programmes actifs et passifs, incluant les coûts des bureaux régionaux et nationaux, les systèmes nationaux d'information ainsi que l'enregistrement, l'orientation et le suivi des demandeurs d'emploi. Ils comprennent uniquement les services de placement et assimilés identifiés séparément et l'administration des prestations ; leur couverture est variable *de facto*. Selon les données disponibles, les services de placement et assimilés comprennent les services de l'emploi externalisés, les mesures d'aide à la recherche d'emploi pour lesquels existent des lignes budgétaires spécifiques ainsi que les services clients tels que définis par Eurostat. (b) Les coûts d'administration des fonds d'assurance chômage indépendants ne sont pas inclus. (c) Régime d'assurance chômage (UNEDIC). (d) Dépenses pour le *Jobcentre Plus*, le *New Deal Gateway and Follow-through*, le *New Deal for Lone Parents* et le *New Deal for Partners*. (e) Estimation de la fonction administration des prestations de l'Employment Service (2001-02) et le *Jobcentre Plus* (à partir de 2002-2003).

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005.

Sur la base des données OCDE, l'examen de la structure actuelle des dépenses passives dans ces quatre pays permet de préciser encore leurs spécificités.

III.3. Les dépenses dites « passives » : minimales et centrées sur l'indemnisation du chômage au Royaume-Uni, plus importantes et diversifiées ailleurs

Les différences dans la structure des dépenses « passives » des quatre pays en 2003 sont moins marquées : l'essentiel est partout consacré aux prestations de chômage « complet » (par opposition au chômage partiel). C'est davantage l'ampleur de l'effort qui distingue les quatre pays : le Royaume-Uni consacre une très faible part de son PIB à ces dépenses, beaucoup moins que le Danemark alors que les deux pays ont un taux de chômage voisin ; tandis que la France, en dépit d'un taux de chômage élevé, consacre une moins grande part de son PIB au maintien du revenu que le Danemark. Les pays qui consacrent le plus de moyens aux prestations de chômage sont aussi ceux qui diversifient le plus leurs dépenses. L'Allemagne

se distingue par un effort particulier en direction des dispositifs de chômage partiel, tandis que le Danemark se singularise par l'importance de ses mesures de préretraites¹⁵⁵ (0,77% du PIB).

Structure des dépenses « passives » - dépenses publiques en % du PIB - 2003

| | Allemagne(*) | Danemark | France | Royaume-Uni(**) |
|----------------------------------------------------------------|--------------|-------------|-------------|-----------------|
| Maintien et soutien du revenu en cas d'absence d'emploi | 2.27 | 1.91 | 1.67 | 0.37 |
| prestations de chômage complet | 2.15 | 1.88(a) | 1.67 | 0.35 |
| dont assurance chômage | 2.15 | 1.65(a) | 1.51 | .. |
| prestations de chômage partiel ou de chômage à temps partiel | 0.04 | .. | - | - |
| indemnités de licenciement ou en cas de faillite | 0.08 | 0.03 | - | 0.02 |
| Préretraite | 0.04 | 0.77 | 0.10 | - |
| Total mesures passives | 2.31 | 2.68 | 1.77 | 0.37 |

Notes : Données non disponibles. - Zéro ou moins que 0.005.

(*) Les données ne comprennent pas les dépenses des Länder. (**) Irlande du Nord non comprise ; années fiscales commençant le 1er avril.

(a) Comprend les prestations de chômage partiel et les prestations de chômage à temps partiel.

Source: OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2005.

Cependant, cette relative proximité dans la structure des dépenses passives recouvre d'importantes différences dans l'effort consenti, notamment s'il est rapporté au nombre des chômeurs.

Ainsi, le « taux de remplacement » du revenu pour les familles sur 60 mois de chômage est très faible au Royaume-Uni (33% contre 67 à 68% dans les trois autres pays) et reste inférieur à ce qu'il est dans les trois autres pays y compris avec une aide sociale (65% contre 72 à 78%).

Taux de remplacement sur 60 mois de chômage

Moyenne globale des taux de remplacement nets sur 60 mois de chômage 2002 pour quatre types de famille et deux niveaux de revenus (en pourcentage) (1)

| | Sans "aide sociale" | Avec "aide sociale" |
|-------------|---------------------|---------------------|
| France | 68 | 72 |
| Danemark | 67 | 78 |
| Allemagne | 67 | 77 |
| Royaume-Uni | 33 | 65 |

1. Moyennes non pondérées pour des niveaux de revenus de 67% et 100% du SOM. Pour les couples mariés, le pourcentage du SOM concerne un seul conjoint ; le deuxième conjoint est supposé inactif et ne percevoir aucun revenu. Les enfants sont âgés de 4 et 6 ans.

Source : Modèles impôts-prestations de l'OCDE (2004), Prestations et Salaires, www.oecd.org/els/social/prestationsetsalaires

¹⁵⁵ Nous avons montré la complexité danoise de l'existence de deux prestations fort différentes, l'*afterløn* et la *førtidspension* (voir tableaux du chapitre III).

IV. Données complémentaires sur la protection sociale.

A plusieurs reprises (chapitres III et IV, nous y revenons en conclusion), nous avons évoqué la question, complexe, de la répartition de la population d'âge actif entre les trois catégories qu'a proposées l'OCDE, dont la centrale est celle que l'organisme qualifie de « dépendante des prestations ». Nous avons souligné le caractère fortement normatif de cette présentation.

Il s'agit d'une construction qui vise, en éliminant, apparemment, les (pourtant nombreuses) situations mixtes (salarié bénéficiaire d'une ou plusieurs prestations sociales, *etc.*) à opposer l'emploi et la protection sociale en tentant de classer (arbitrairement) chaque « individu » dans une catégorie qui est soit l'emploi en équivalent temps complet, soit la « dépendance » à temps complet, soit l'absence d'emploi et de prestation (catégorie résiduelle). Il nous semble que les limites méthodologiques importantes de cette approche doivent être explorées, notamment celle qui semble faire comme si les situations mixtes (être en emploi et recevoir des prestations) étaient marginales, alors même que l'une des interprétations de l'activation consiste à encourager ces situations. On peut notamment s'interroger sur la signification de la catégorie résiduelle « ni emploi ni prestation ».

La représentation qui en découle nous a surtout alerté sur la question de l'importance des individus d'âge actif, qui, à un moment donné, ne sont pas en emploi, alors qu'ils bénéficient de prestations.

Taux d'emploi et « dépendance » vis-à-vis des prestations dans la population d'âge actif (15-64 ans)¹⁵⁶

1980, 1990, 1999, en pourcentage

| | Taux d'emploi (équivalent temps complet) (*) | | | Taux de dépendance vis-à-vis des prestations (**) | | | Ni prestations, ni emploi | | |
|-------------|----------------------------------------------|------|------|---------------------------------------------------|------|------|---------------------------|------|------|
| | 1980 | 1990 | 1999 | 1980 | 1990 | 1999 | 1980 | 1990 | 1999 |
| Danemark | 65.7 | 67.3 | 69.7 | 20.1 | 23.2 | 23.1 | 14.1 | 9.5 | 7.2 |
| France | 60.8 | 56.3 | 55.5 | 13.9 | 20.2 | 24.2 | 25.3 | 23.5 | 20.4 |
| Allemagne | 59.7 | 59.5 | 58.9 | 15.2 | 18.1 | 22.4 | 25.0 | 22.4 | 18.8 |
| Royaume-Uni | 62.2 | 62.4 | 60.7 | 15.2 | 18.5 | 18.9 | 22.7 | 19.1 | 20.4 |

Notes : Lecture : chaque année, les taux d'emploi, de dépendance et de « ni prestations, ni emploi » somment à 100%.

(*) L'emploi est mesuré en équivalent temps complet.

(**) Le nombre de personnes dépendant d'une prestation sociale est exprimé en équivalent temps complet ou année de prestation ; ce calcul s'applique par exemple au chômage partiel ou aux pensions d'invalidité partielle. En principe, une personne qui cumule plusieurs prestations compte au maximum pour un temps complet et les prestations versées aux ménages sont « individualisées » (les conjoints par exemples sont considérés comme co-bénéficiaires. Sept catégories de prestations sont distinguées, correspondant chacune à un « risque social » : vieillesse, survie, maladie, invalidité, maternité et présence parentale, prise en charge d'une personne handicapée et congé du marché du travail, chômage, allocation de parent isolé et aide sociale non catégorielle. Les étudiants à temps complet bénéficiant d'une bourse ainsi que les bénéficiaires à temps complet d'un programme actif du marché du travail ne sont pas comptabilisés.

Source : OCDE, *Perspectives de l'emploi*, 2003.

¹⁵⁶ Ces chiffres correspondent à ceux du graphique 4 du chapitre IV, présenté par M. Knuth.

L'évolution des dépenses sociales publiques de 1980 à 2001 traduit bien les différences entre les types « d'Etat social ». Le Danemark¹⁵⁷ est continûment le pays qui consacre la plus grande part de son PIB aux dépenses sociales (environ 29% en 1980 et en 2001, avec un pic à 33,1% en 1994), tandis que le Royaume-Uni y consacre la moins grande part, mais une part en augmentation (17,9% en 1980 et 21,8% en 2001, avec un pic à 23,7% en 1993), l'Allemagne et la France se situant dans une position intermédiaire (respectivement 27,4 et 28,5% du PIB en 2001).

Dépenses sociales publiques de 1980 à 2001

en pourcentage du PIB

| | 1980 | 1981 | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|--|
| Danemark | 29,1 | 29,4 | 29,6 | 29,9 | 28,7 | 27,9 | 27,0 | 27,8 | 29,2 | 29,5 | |
| France | 21,1 | 22,2 | 22,9 | 23,1 | 23,5 | 26,6 | 26,4 | 26,2 | 26,0 | 25,2 | |
| Allemagne | 23,0 | 23,7 | 23,8 | 23,4 | 23,1 | 23,6 | 23,6 | 23,9 | 24,0 | 23,0 | |
| Royaume-Uni | 17,9 | 19,5 | 20,1 | 20,9 | 21,0 | 21,1 | 21,2 | 20,5 | 19,1 | 18,6 | |

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Danemark | 29,3 | 30,2 | 30,7 | 32,3 | 33,1 | 32,4 | 31,7 | 30,7 | 30,2 | 29,8 | 28,9 | 29,2 |
| France | 26,6 | 27,2 | 28,0 | 29,5 | 29,3 | 29,2 | 29,4 | 29,4 | 29,0 | 28,9 | 28,3 | 28,5 |
| Allemagne | 22,8 | 24,9 | 26,4 | 26,9 | 26,9 | 27,5 | 28,1 | 27,6 | 27,4 | 27,4 | 27,2 | 27,4 |
| Royaume-Uni | 19,5 | 21,1 | 23,1 | 23,7 | 23,2 | 23,0 | 22,8 | 22,0 | 21,5 | 21,2 | 21,7 | 21,8 |

Source: OCDE(2004), Base de données des dépenses sociales 1980-2001 (www.oecd.org/els/social/dépenses).

La structure des dépenses sociales permet de préciser comment se répartissent ces dépenses dans les quatre pays.

Tout d'abord, la répartition des dépenses entre services et prestations est nettement différenciée. Le Danemark (et dans une moindre mesure l'Allemagne) se distingue par l'importance de l'effort en direction des services (12,5% du PIB). A l'inverse, le Royaume-Uni (et dans une moindre mesure la France), qui privilégie les services marchands, concentre son effort sur les prestations en espèce (14,1% du PIB contre 7,3% pour les services) et consacre très peu aux services sociaux (1,3% du PIB si l'on exclut les services de santé).

On retrouve par ailleurs l'opposition entre le Royaume-Uni et les autres pays concernant les dépenses actives (« programmes actifs du marché du travail »), ce pays consacrant une très faible part de ses dépenses aux mesures actives (tout comme aux mesures passives). En revanche, concernant les dépenses consacrées aux « garanties de ressources au profit de la population en âge de travailler », on ne retrouve pas des oppositions aussi tranchées qu'en ce qui concerne l'indemnisation du chômage. Si le Danemark est bien le pays qui consacre le plus à ces garanties de ressources, le Royaume-Uni leur consacre des moyens (5,9% du PIB) très proches de ceux de la France (6% du PIB) et supérieurs à ceux de l'Allemagne (4,5% du PIB). Ceci peut s'expliquer par l'importance du ciblage de l'aide sociale sur les pauvres mais aussi par l'élévation importante du taux de pauvreté dans ce pays depuis les années 1980.

¹⁵⁷ Voir la confirmation par Larsson (1999).

Dépenses sociales publiques par grand domaine d'action publique en 2001

en pourcentage du PIB

| | Pensions (vieillesse et survie) | Garantie de ressources au profit de la population en âge de travailler | Santé | Tous les services sociaux sauf la santé | Dépense publique sociale | Total en espèces | Total en services | Programmes actifs du marché du travail |
|-----------------|---------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|-------|--------------------------------------------------|--------------------------------|---------------------|----------------------|-------------------------------------------------|
| Danemark | 6,5 | 8,7 | 7,1 | 5,4 | 29,2 | 15,2 | 12,5 | 1,5 |
| France | 11,9 | 6,0 | 7,2 | 2,0 | 28,5 | 17,9 | 9,2 | 1,3 |
| Allemagne | 11,2 | 4,5 | 8,0 | 2,6 | 27,4 | 15,6 | 10,6 | 1,1 |
| Royaume- Uni | 8,3 | 5,9 | 6,1 | 1,2 | 21,8 | 14,1 | 7,3 | 0,3 |

Source: OCDE(2004), Base de données des dépenses sociales 1980-2001 (www.oecd.org/els/social/dépenses).

L'évolution des taux de pauvreté au seuil de 50% du revenu médian depuis le milieu des années 1980 montre ce taux demeure particulièrement élevé (11,4% de la population et 16,2% des enfants) au Royaume-Uni en 2000, en dépit de la diminution du chômage. Il a de plus considérablement augmenté depuis le milieu des années 1980 (où il était de 6,9%). A l'inverse, le taux de pauvreté au Danemark reste continûment bas sur la période, passant de 5,3% en 1983 à 4,3% en 2000 (il est même de 3,8% seulement en 1994 alors que le taux de chômage est élevé). La France et l'Allemagne, dont les taux de pauvreté sont intermédiaires, connaissent des évolutions contrastées : le taux de pauvreté tend plutôt à diminuer en France sur la période (de 8% en 1984 à 7% en 2000), tandis qu'il augmente en Allemagne (de 6,4% au milieu des années 1980 à 9,8% en 2001), parallèlement à l'augmentation du chômage.

Indicateurs de pauvreté: pourcentage de la population, et écart en pourcentage du seuil de pauvreté de 50% du revenu médian, 2000 et milieu des années 80 et 90

| | Taux de pauvreté | | | Ecart du seuil de pauvreté (« poverty gap ») | | | |
|-------------|-------------------------------|----------------------------|------|----------------------------------------------|-------------------------|------|------------------|
| | milieu des années 80 | milieu des années 90 | 2000 | milieu des années 80 | milieu des années 90 | 2000 | années d'enquête |
| Danemark | 5,3 | 3,8 | 4,3 | 22,1 | 25,6 | 24,1 | 1983, 1994, 2000 |
| France | 8,0 | 7,5 | 7,0 | 32,9 | 23,4 | 25,8 | 1984, 1994, 2000 |
| Allemagne | 6,4 | 9,1 | 9,8 | 22,9 | 23,6 | 31,7 | n.a., 1994, 2001 |
| Royaume-Uni | 6,9 | 10,9 | 11,4 | 16,0 | 19,6 | 22,9 | 1985, 1995, 2000 |

Notes : Le taux de pauvreté est mesuré par le pourcentage de la population totale disposant d'un revenu disponible équivalent inférieur à 50% du revenu médian de l'ensemble de la population.

Source : Förster et Mira D'Ercole (2005) "Distribution de revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE", Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, OCDE, Paris.

Taux de pauvreté des enfants et des ménages avec enfants, par situation professionnelle, en pourcentage

| | Enfants | Ménages avec enfants | | | | | | |
|-------------------|---------|----------------------|-------------|----------------|---------|-------------|------------------------|-------------------------|
| | | Parents isolés | | | Couples | | | |
| | | Total | Sans emploi | Avec un emploi | Total | Sans emploi | Un seul avec un emploi | Les deux avec un emploi |
| Danemark, 2000 | 2,4 | 7,2 | 22,2 | 4,0 | 1,9 | 19,0 | 6,4 | 0,7 |
| France, 2000 | 7,3 | 26,6 | 61,7 | 9,6 | 5,1 | 37,9 | 6,3 | 1,6 |
| Allemagne, 2001 | 12,8 | 31,4 | 55,6 | 18,0 | 8,1 | 51,5 | 6,4 | 1,9 |
| Royaume-Uni, 2000 | 16,2 | 40,7 | 62,5 | 20,6 | 8,7 | 37,4 | 17,6 | 3,6 |

Note: Taux de pauvreté des personnes vivant dans les ménages avec enfants, avec un chef de ménage en âge de travailler. Les taux de pauvreté des enfants sont calculé à partir du taux de pauvreté de chaque groupe pondéré par une structure de population commune.

Source: Förster et Mira D'Ercole (2005), "Distribution de revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE", Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, à paraître, OCDE, Paris.

L'évolution des taux de pauvreté dans les quatre pays étudiés peut être comparée à celle des dépenses sociales : c'est en effet au Royaume-Uni que les dépenses sociales sont les plus faibles en pourcentage du PIB depuis les années 1980 et que le taux de pauvreté a le plus augmenté, en dépit de la forte baisse du chômage dans les années 1990. En revanche, le taux de pauvreté est moins élevé en Allemagne et en France, pays qui consacrent davantage de moyens à la protection sociale et à la politique de l'emploi, alors même que le chômage y est très élevé.

Ces résultats conduisent également à relativiser la construction de la catégorie résiduelle « ni emploi ni prestation » (et partant celle du taux de « dépendance ») de l'OCDE. L'importance de cette catégorie du non emploi et de l'absence de prestations ne semble pas correspondre (en France et au Royaume-Uni tout du moins) à celle de la pauvreté mesurée, alors même que l'absence d'emploi et de prestation devrait correspondre à un risque accru de pauvreté. Par ailleurs, la construction de cette catégorie écrase la complexité des liens entre l'emploi, la protection sociale et la pauvreté : par exemple, le taux de pauvreté d'une famille avec enfants lorsqu'un seul membre travaille dépend non seulement de la nature des emplois auxquels cet actif a accès (temps complet, temps partiel) mais aussi des prestations sociales dont cet actif relève.

Références spécifiques du chapitre VI

- Brunet F. (2004) « En 2002, l'insertion des jeunes dans l'emploi se fait plus ou moins lentement selon les pays européens », *Documents d'études de la Dares*, n° 84, octobre.
- Doeringer P. et Piore M. (1971) *Internal Labour Market and Manpower Analysis*, Heath Lexington Books, Lexington, Mass.
- Eyraud F., Marsden D. et Silvestre J.-J. (1990) « Marché professionnel et marché interne du travail en Grande-Bretagne et en France », *Revue internationale du travail*, vol. 129, n° 4.
- Förster M. et Mira D'Ercole M. (2005) « Distribution de revenus et pauvreté dans les pays de l'OCDE », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, à paraître, OCDE, Paris.
- Gadrey J. (2003) « Modèle nordique vs modèle anglo-saxon », *L'économie politique*, n° 19, pp. 73-89.
- Couppié T., Mansuy M. (2000) « La place des débutants sur les marchés du travail européens », *Bref Cereq*, n° 164, mai.
- Deven F., Moss P. (2002), « Leave arrangements for parents: overview and future outlook », *Community, Work and Family*, 5(3), p. 237-255.
- Esping-Andersen G. (1990) *Les trois mondes de l'État Providence*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Esping-Andersen G. (1999) *Social Foundations of Post-industrial Economies*, Oxford, Oxford University Press.
- Minni C., Brunet F. (2003) « L'insertion dans l'emploi des jeunes européens : plus rapide au nord qu'au sud », *Premières informations et premières synthèses*, Dares, n° 07.2, février.
- OCDE (2004) *Base de données des dépenses sociales 1980-2001*.
- OCDE (2004) *Statistiques de la population active*.
- OCDE (2003, 2004, 2005) *Perspectives de l'emploi*.
- OECD (2004) *Benefits and Wages*.
- Thévenon O. (2003) « Les relations emploi-famille en Europe. Fondement socio-économique des comportements féminins en Allemagne, France, Espagne, aux Pays-Bas et Royaume-Uni », *Thèse de doctorat en Sciences économiques*, Université Paris X-Nanterre.

**VII – Conclusions et
synthèse des enseignements de la recherche comparative**

Introduction

Dans les chapitres précédents, on a constamment utilisé, en présentant des données nationales, le prisme comparatif¹⁵⁸. Il s'agit maintenant de rassembler quelques réponses principales à la question posée à l'origine de la commande de ce rapport.

Nous nous placerons, pour cela d'un point de vue qui n'est pas uniquement français, mais nos conclusions préliminaires finales essaieront de situer la pratique française des dernières années en matière d'activation.

Nous insisterons d'abord sur un point de méthode : l'intérêt et les limites attachées à la comparaison de systèmes de politiques de l'emploi, de protection sociale et de systèmes fiscaux par l'intermédiaire de statistiques (1). Dans un second temps, nous reviendrons sur la question de l'évaluation et de son rôle (2) : l'évaluation de programmes est, le plus souvent, faite à partir de réductions – certes indispensables – d'« effets » attribués (imputés) à des programmes à partir de techniques économiques ; or, l'examen de longue durée de la mise en œuvre de ces techniques qui ont, aujourd'hui, fait l'objet de synthèses qui font autorité, notamment sous l'égide des travaux de l'OCDE, ne saurait rendre compte que d'une part de la transformation en cours des systèmes de protection sociale : il faut élargir le regard évaluatif, y intégrer fortement le contexte socio-politique pour *apprécier, et pas seulement évaluer* les phénomènes considérés. Le passage indispensable par la question de l'évaluation nous apprend qu'il reste encore à faire un travail d'ampleur : à ce travail nous essayons de contribuer (3) en présentant des comparaisons systématiques sur un certain nombre de dimensions significatives des stratégies d'activation. Cela permettra enfin de tirer quelques leçons pour situer explicitement la pratique française, en conclusion (4).

1 – Limites et intérêt des comparaisons statistiques des « politiques »

Comme il est rappelé en détail dans le chapitre VI, sur toute la période, la croissance des « dépenses actives » a été forte au Danemark ; leur part reste constamment forte, y compris dans une situation où ce pays a un marché du travail qui fonctionne bien. Le Royaume-Uni marque sa particularité en limitant ces dépenses, sur toute la période étudiée. Mais, ce qui est souvent oublié, c'est que, comme les autres pays scandinaves, le Danemark combine un niveau élevé de dépenses « actives » et un niveau élevé de dépenses « passives ». Ce fait interdit d'utiliser la distinction « passif » contre « actif » autrement que comme un élément purement descriptif ; comme nous l'avons rappelé en citant J.P. Martin dans le chapitre II, la notion de « dépenses actives » est purement ad'hoc, issue de la grille inventée à la fin des années 60 par l'OCDE. La capture statistique de ces agrégats ne renseigne que peu sur la substance effective des politiques qu'ils sont censés représenter, par réduction quantitative.

Notamment, pour une structure similaire de dépenses en matière de politiques du marché du travail, le Danemark consent un effort financier nettement plus important que le Royaume-Uni. Un tel différentiel en matière de dépenses « actives » du marché du travail ne peut être corrélé uniquement au différentiel existant entre les deux pays en termes de taux de chômage. C'est que l'interaction entre les différents types de dépenses, et non leur séparation, contient des explications essentielles : pour le Danemark, c'est le trait qu'on a illustré dans le

¹⁵⁸ Voir aussi Annexe V.

chapitre III, à savoir la générosité de la protection sociale et l'ampleur des programmes d'emploi considérés comme actifs.

Certains enseignements sont facilement tirés de la comparaison statistique : ainsi, le poids relativement plus important des dépenses actives au Danemark explique non seulement que sa protection sociale est plus généreuse que celle du Royaume Uni, mais que ses « offres d'activation » soient de bien meilleure qualité¹⁵⁹.

Malgré l'admirable travail conduit par les participants à la construction et au renseignement de la base de données sur le marché du travail (LMP) d'Eurostat, et malgré la précision empirique très riche de ses publications, il faut reconnaître que ce qui était déjà difficile avec la base OCDE (Barbier, 2001), à savoir une analyse en structure, par grands types d'intervention, est toujours décevant quand on utilise ces données. L'analyse qualitative doit prendre le relais.

Le présent rapport est loin d'avoir mené à bien cette analyse sur l'ensemble des questions qu'il a soulevées. Parmi ses nombreuses insuffisances, notons la question de la formation professionnelle. Nous avons dit ici que la formation professionnelle est le mode principal d'intervention au Danemark, pour l'activation des chômeurs assurés (et, différemment, des assistés). Nous avons également rappelé son poids écrasant en Allemagne, y compris après la diversification sans précédent des instruments de politique active du marché du travail avec les lois *Jobaqtiv* et Hartz. Nous n'avons pas pu, dans les limites de notre exercice, présenter des données pertinentes sur l'évolution britannique, mais, à un niveau très grossier d'analyse, on sait que la formation professionnelle présente une incidence relativement faible en Grande Bretagne pour les chômeurs et les assistés, si on compare avec Danemark et Allemagne. L'intervention en matière de formation professionnelle des chômeurs (et des bénéficiaires de minima sociaux) en France, est, de son côté, également bien plus réduite : si l'on met à part l'exception – certes significative, de l'apprentissage – depuis la deuxième moitié des années 90 – la dépense consacrée à la formation professionnelle (chômeurs et « assistés ») a eu tendance à se réduire en France. La comparaison statistique à partir des bases de données ne peut nous apprendre grand-chose à ce sujet. Or, il y a là un problème essentiel pour l'activation des chômeurs et des bénéficiaires de l'assistance : ce sujet, traité en perspective comparative, est devant nous, et le présent rapport n'a pas été en mesure de le traiter.

Mais ce n'est qu'un des exemples de la nécessité de développer des démarches approfondies de comparaison.

Notons-en un deuxième, qu'il nous paraît également essentiel de poursuivre, malgré le travail préliminaire qui est présenté au chapitre VI : nous voulons parler de la comparaison des statuts des individus vis-à-vis du marché du travail et de la protection sociale. Le travail préliminaire présenté ici vient conforter une idée que nous avons soulevée en travaillant sur le Danemark (Barbier, 2005h et 2005i). Il est possible, pour un pays, d'avoir *à la fois* des taux d'emploi élevés, en moyenne et pour la plupart des tranches d'âge, et, en même temps, une importante proportion de personnes d'âge actif hors emploi et couverts par des prestations sociales diverses (chômage, assistance, préretraite, handicap, etc.). C'est ce que montrent les tableaux 2 et 3 et ce qu'illustre la comparaison de M. Knuth citée dans le chapitre IV. L'analyse du chapitre VI a apporté des précisions, mais le travail est loin d'être accompli :

¹⁵⁹ En 1997, les dépenses actives moyennes par personne employée au Danemark étaient cinq fois supérieures à celles du Royaume-Uni et deux fois supérieures à la moyenne des pays de l'OCDE (Martin, 2000).

nous avons besoin d'indicateurs comparatifs, par classes d'âge, par types de prestations pour comprendre, à la lumière de la connaissance qualitative des systèmes de protection sociale spécifiques de chacun des pays que nous comparons, pourquoi l'agrégat statistique nationale ressortit à tel ou à tel niveau.

Revenons brièvement sur le Danemark, qui, en 1999, avant bien des réformes, et selon les choix méthodologiques faits par les statisticiens de l'OCDE¹⁶⁰, affichait un taux de personnes d'âge actif hors emploi et couverts par des prestations comparable à celui de la France et de l'Allemagne. Nous avons compris que ce phénomène a priori paradoxal s'expliquait par des caractéristiques particulières de ce pays et que le *niveau comparable* des chiffres ne voulait pas dire qu'il s'agissait exclusivement de *phénomènes comparables*, même si certains l'étaient. Ce qui est sans doute le plus comparable entre les deux pays, c'est le fait qu'il y ait une partie importante de la population qui est couverte par une prestation (ou plusieurs) qui, de fait, éloigne presque définitivement de l'emploi : au Danemark, il s'agit à la fois de l'*efterløn* et de la *førtidspension* (l'addition de ces deux programmes explique environ la moitié du total des personnes hors emploi et couvertes par la protection sociale, tableau 7). On peut aisément trouver des programmes correspondants en France (par exemple, les dispenses de recherche d'emploi, les préretraites, etc.). Mais d'autres éléments sont à prendre en considération pour comprendre les phénomènes apparemment communs, à un certain niveau d'agrégation : ainsi, une question centrale est celle des étudiants et celle des femmes dans les couples, du point de vue de leur protection sociale. Au Danemark, à la différence de la France, la protection sociale pour ces deux catégories est très forte et elle est en même temps, individualisée. Ce qui éclaire d'autant la différence majeure entre France et Danemark (voir tableau 2) quant aux personnes qui ne sont ni couvertes par la protection sociale ni en emploi.

2 – Evaluation et appréciation d'ensemble : que sait-on vraiment sur les effets des stratégies d'activation ?

Introduction

Dans les précédents chapitres, nous avons, pour le Danemark et pour la Grande Bretagne, essentiellement, fait allusion à des travaux systématiques d'évaluation sur les programmes passés en revue. La stratégie allemande d'activation que nous avons étudiée est trop récente pour avoir donné lieu à la publication des résultats d'évaluation qui sont encore en cours au moment où nous concluons le présent rapport. Nous rappelons d'abord ici de façon synthétique quelques études à coloration universaliste (décontextualisées) qui sont fondées sur des théories et des méthodes économiques (I). Nous proposons ensuite de les resituer d'une façon plus large dans une appréciation des changements observés (II).

*I – L'évaluation à base de théorie et techniques économiques*¹⁶¹

Argument économique

Les politiques dites « actives » contribuent-elles à la création d'emplois ? une telle question relève évidemment de l'appareillage analytique de la théorie économique *mainstream* (voir Calmfors *et al*, 2002).

¹⁶⁰ Nous n'avons pas trouvé le temps de procéder à une analyse fine des méthodes employées par eux.

¹⁶¹ La substance de cette partie a été préparée par Ndongo Samba Sylla.

Dans cette théorie économique, l'offre de travail augmente avec le niveau de salaire réel alors que la demande de travail décroît avec le niveau de salaire réel : les individus sont d'autant plus prêts à travailler que le salaire du marché est élevé alors que les entreprises sont d'autant moins prêtes à créer des emplois que le salaire du marché est élevé. Dans ce cas, il n'y a qu'un moyen pour créer des emplois : il faut réduire la « pression salariale » (*wage pressure*) qui pèse sur la demande de travail. Les « politiques actives du marché du travail » (PAMT) d'aujourd'hui peuvent être pensées dans un tel cadre conceptuel. Leur objectif immédiat est donc de réduire les coûts salariaux auxquels les entreprises font face. Leur pari est que la réduction de tels coûts doit déboucher sur la création d'emplois.

Ces politiques peuvent diminuer les coûts salariaux des entreprises de deux manières. D'une part, elles contribuent à réduire les coûts d'embauche (*hiring costs*) auxquelles les entreprises sont confrontées. En obligeant les chômeurs à rechercher plus activement un emploi, en adaptant les qualifications de chômeurs de façon à éviter des problèmes d'inadéquation structurelle entre l'offre et la demande de travail, en fournissant une expérience aux chômeurs et en accordant des subventions aux entreprises, les PAMT réduisent les coûts que les entreprises auraient dû supporter en leur absence (coûts liés à la recherche de candidats, coûts liés à la formation, coûts liés au manque d'expérience et coûts liés à l'embauche). D'autre part, ces politiques contribuent à réduire les coûts salariaux des entreprises en prenant des mesures qui poussent les salaires à la baisse. En obligeant les chômeurs et les inactifs à s'« activer », elles augmentent le volume de l'offre de travail (population active) et en même temps la concurrence entre les travailleurs : le ratio emplois vacants sur nombre de chômeurs tendra à baisser. Ce qui a pour effet de pousser le salaire du marché à la baisse. Dans cette même optique, la modération des « indemnités de remplacement » incite les chômeurs et les inactifs à réviser leur salaire de réserve à la baisse.

L'enchaînement causal qui informe les PAMT, selon la théorie économique dominante, est donc le suivant : (i) la réduction des coûts salariaux des entreprises (ii) débouche sur l'augmentation de la demande de travail. Toutefois, il y a un paramètre important qui fait le lien entre ces deux énoncés : c'est l'élasticité de la demande de travail (de combien augmenterait la demande de travail si les coûts salariaux étaient abaissés de $x\%$?). Ce schéma causal suppose par conséquent une élasticité assez importante de la demande de travail. En effet, si celle-ci est faible, on aura beau activer la force de travail, cela ne suffira pas à susciter une réponse énergique de la part de la demande de travail. Une faible élasticité de la demande de travail est de fait un paramètre qui limite fortement l'effectivité des politiques actives du marché du travail.

D'un autre côté, dans notre domaine de « l'activation de la protection sociale », il y a les interventions que certains économistes classent sous la rubrique des « politiques de make work pay » ; à plusieurs reprises nous avons signalé ici qu'il ne s'agit pas d'une catégorie valide de programmes, mais d'un regroupement ad'hoc et flou, encore moins identifiables que la notion, elle-même déjà problématique, de PAMT.

A quoi se réfèrent les économistes, quand ils regroupent ce qu'ils appellent ainsi ? le plus souvent, à trois types de mesures : (i) la baisse des cotisations sociales sur les (bas) salaires¹⁶², (ii) l'octroi de crédits d'impôts, (iii) la baisse des taux marginaux d'imposition. De

¹⁶² Il est important de distinguer ici selon la nature des incitations provoquées : à la demande ou à l'offre de travail. On a vu dans les chapitres IV et V que la France, avec sa diminution des cotisations employeurs, occupe, pour l'instant, une place très particulière (voir aussi graphique 6).

telles mesures ont des objectifs variés selon les pays, par exemple de lutter contre la pauvreté (infantile), d'accroître le bien-être des familles à bas revenus et de promouvoir l'emploi (Duncan et al, 2003). Autrement dit, ce deuxième type de programmes cherche à concilier redistribution sociale (modifier la répartition des revenus en faveur des pauvres) et efficience économique (accroître les taux d'activité, y compris avec des bas salaires et des emplois de faible qualité).

La philosophie informant la mise en place de crédits d'impôts (ou de baisse des taux marginaux d'imposition) est que le système des prestations sociales et le système fiscal limitent fortement les incitations financières de certains groupes à intégrer le marché du travail, à sortir de la « dépendance » ou à accumuler du « capital humain ». Trois exemples vont permettre d'illustrer ce fait.

(1) Supposons qu'un individu touche 800 euros par mois au titre de l'assurance chômage. Supposons également qu'il puisse trouver un emploi générant un salaire brut de 1200 euros par mois. Il est possible de montrer sous certaines conditions que cet individu n'a pas intérêt à prendre cet emploi. Si le salaire net qu'il reçoit est – disons - 1000 euros par mois après déduction des cotisations sociales patronales et salariales, cet individu gagne financièrement à occuper cet emploi s'il n'y a pas d'impôts supplémentaires. Tel n'est plus le cas si, disons, il ne touche plus que 800 euros par mois après imposition. Dans ce cas précis, il a fortement intérêt à continuer à percevoir 800 euros sans travailler parce que le taux marginal d'imposition qui s'applique pour lui est très dissuasif (le taux marginal d'imposition est de 100% : en passant de 800 euros à 1200 euros, cet individu verse toute la différence au fisc). C'est le problème des « trappes à chômage ».

(2) Supposons un couple avec un actif et un inactif qui a 1100 euros de revenus nets mensuels (900 sont des revenus du travail alors que 200 sont des prestations qui ne sont accordées qu'aux familles ayant moins de 1000 euros nets). Supposons que le membre inactif puisse trouver un emploi à temps partiel qui lui rapporte 600 euros bruts par mois. Dans ce cas, pour un salaire net de 450 euros, il perd le bénéfice des 200 euros que le couple recevait au titre de l'assistance. Ce qui fait que le revenu mensuel du couple est de 1350 euros avant imposition. Si après imposition, le couple ne dispose plus que de 1100 euros par mois, alors le membre inactif n'a pas intérêt à prendre un tel emploi (le taux marginal d'imposition est également de 100%). C'est le problème des « trappes à inactivité ».

(3) Enfin, supposons qu'un travailleur ait un emploi à temps partiel qui lui rapporte un salaire brut de 800 euros par mois (soit disons un salaire net de 650 euros) et qu'il puisse se voir proposer un emploi à temps plein pour un salaire de 1100 euros bruts. Imaginons que ce travailleur reçoive un salaire net de 900 euros après déduction des charges sociales et un revenu mensuel après imposition de 750 euros par mois. Dans ce cas, le travailleur, s'il accepte ce travail, aura augmenté son temps de travail pour seulement gagner 100 euros de plus par mois. C'est le problème des « trappes à pauvreté ».

Ces exemples ne sont pas entièrement dénués de réalisme. Au contraire, on remarque l'existence dans de nombreux pays développés d'une courbe en U des taux marginaux d'imposition : ils sont très élevés pour les faibles revenus du travail et les gros revenus et assez faibles pour les revenus intermédiaires (Piketty, 2002). Les politiques envisagées ici visent à *rendre l'emploi financièrement plus attrayant* pour les individus, notamment ceux qui font partie des tranches de revenus les plus basses, en modifiant les systèmes de prestations

sociales et les systèmes fiscaux de manière à éviter le problème des « trappes » à chômage, à inactivité et à pauvreté. On sait bien les limites de l'hypothèse (Dubet et Vêretout, 2001).

Apports généraux des évaluations effectuées dans ce cadre

Les travaux d'évaluation des stratégies d'activation ont eu tendance à se multiplier ces dernières années. Mais, dans l'ensemble, elles restent encore à un niveau modeste. Rares sont les pays qui procèdent à une évaluation systématique de leurs programmes. En règle générale, les pays pour lesquels on dispose le plus d'éléments d'évaluation tels les Etats-Unis, la Suède, le Danemark et le Royaume-Uni. On peut schématiquement considérer que les études économiques cherchent à objectiver, principalement, des effets par rapport à des objectifs : (i) de réduction du chômage ; (ii) d'augmentation des taux d'activité (ou d'emploi) ; (iii) d'intégration de certains groupes considérés comme défavorisés sur le marché du travail¹⁶³.

Deux publications sont choisies ici, qui nous semblent typiques et souvent citées, l'OCDE a passé en revue la littérature sur l'évaluation des programmes d'activation dans les pays de l'OCDE (Martin, 2000 ; Pearson et Scarpetta, 2000). Il semble ressortir de cette littérature – majoritairement basée sur des études concernant les Etats-Unis et la Grande Bretagne - que les PAMT ont généré des effets modestes¹⁶⁴. Au contraire, les économistes *mainstream* tendent à laisser penser que les programmes visant à rendre le travail financièrement rentable auraient un impact positif bien que faible.

On notera que, sauf erreur, la plupart des évaluations concernées se situent dans le court terme. La question se pose donc de savoir si les résultats obtenus jusque-là sont valides à plus long terme.

Evaluations macro-économiques des PAMT

La littérature sur les évaluations macro-économiques des PAMT paraît ambiguë sur les effets. Tantôt, les effets trouvés sont substantiels. Tantôt, ils sont insignifiants. Selon Martin (2000), « the jury is still out » sur ce point. Il attribue cette situation à des problèmes de données et des problèmes techniques (tels les biais d'endogénéité et de simultanéité). Ces mêmes problèmes se retrouvent dans une récente évaluation d'un expert du FMI (Estevao, 2003). D'après les estimations de cet auteur, une hausse d'un point du ratio dépenses actives/ PIB dans les pays de l'OCDE est associée à une hausse du taux d'emploi de 1,9¹⁶⁵.

¹⁶³ Faute de documents, nous n'abordons pas la question de l'impact des programmes d'activation en termes de redistribution sociale.

¹⁶⁴ C'est également la leçon dominante, teintée de scepticisme, qui ressort de l'important travail de de Koning et Mosley (2002).

¹⁶⁵ On ne peut que remarquer le contraste saisissant existant entre l'indélicatesse méthodologique de cet auteur (qui ne justifie à aucun moment le choix des variables retenues dans son modèle ; d'où le caractère ad hoc de son modèle : la variable « indépendance de la banque centrale » et la variable « taux de syndicalisation » entrent par exemple dans ses régressions ; il n'y a pas en outre de prise en compte des problèmes d'endogénéité) et le caractère péremptoire de ses recommandations : « Among the many possible reforms, the estimated coefficients for the (admittedly rudimentary) institutional variables used in my econometric work suggest that reductions in tax wedges, in benefits replacement rates, in public sector employment, and more generally, in insider's wage bargaining power, are a must » (p.19).

Par contraste, selon cette littérature, des enseignements se dégagent des évaluations micro-économiques, qui commencent à être bien connus. Il est frappant d'ailleurs d'observer l'homogénéité des types de résultats à cet égard, qui apparaissent dans des contextes bien différents.

Les programmes publics de formation, l'aide à la recherche d'emploi, les mesures ciblées sur les jeunes, les subventions accordées au secteur privé et la création directe d'emploi dans le secteur public constituent différentes composantes des politiques actives du marché du travail pour lesquelles il existe des éléments comparatifs d'évaluation dans les pays de l'OCDE (Martin, 2000).

Les programmes de formation professionnelle sont en général considérés comme très peu efficaces et efficaces par rapport aux objectifs qui leur étaient fixés. Premièrement, les coûts de certains de ces programmes dépassent parfois les bénéfices en termes de salaires et d'opportunités d'emplois pour les participants. Cela est particulièrement vrai pour les programmes de formation qui s'adressent aux jeunes. Deuxièmement, les programmes de formation efficaces génèrent souvent des effets de substitution : les femmes adultes sont celles qui ont le plus bénéficié de ces mesures au détriment des hommes adultes. Troisièmement, ces mesures, pour la plupart, se sont traduites seulement par une expansion des occasions d'emploi des participants et non par une amélioration de leurs salaires horaires. Enfin, les groupes qui ont réussi à s'insérer sur le marché du travail grâce à ces mesures n'ont pas accédé pour autant à des emplois qui leur permettent d'échapper à la pauvreté.

L'aide à la recherche d'emploi est, selon ces études, plutôt efficace s'agissant de réintégrer les chômeurs sur le marché du travail. Les subventions à l'emploi, versées pendant un certain temps aux chômeurs indemnisés qui retrouvent vite un emploi ont apparemment pour effet de réduire les durées de chômage. C'est ce qui ressort des évaluations basées pour l'instant sur les Etats-Unis¹⁶⁶.

Les mesures ciblées sur les jeunes ont été très peu efficaces face au chômage des plus désavantagés d'entre eux. Cela vaut tant pour la formation professionnelle que pour les emplois subventionnés.

Les programmes de subventions d'emplois privés ont en règle générale été décevants dans leurs réalisations en raison des effets de substitution et des pertes nettes qu'elles ont occasionnées. Des évaluations en Australie, en Belgique, en Irlande et aux Pays-Bas suggèrent que pour 100 emplois subventionnés, seuls 10 constitueraient des gains nets en termes d'emploi : les 90 autres auraient d'une façon ou d'une autre été créés. Toutefois, il semble que les aides accordées aux chômeurs voulant démarrer une nouvelle entreprise à leur propre compte forment un dispositif assez efficace, particulièrement pour les hommes de la tranche d'âge 30-40 ans.

Enfin, il semble que les emplois temporaires publics soient généralement incapables d'aider les chômeurs qui en bénéficient à retrouver un emploi sur le marché du travail « normal »¹⁶⁷.

¹⁶⁶ Ce dispositif existe également au Japon et en Corée.

¹⁶⁷ Nous avons déjà évoqué ces résultats dans Barbier, 2001.

Dans leur survey qui porte sur la Suède, Calmfors *et al.* (2002) sont arrivés à la conclusion que les politiques actives du marché du travail n'ont pas permis de lutter efficacement contre le chômage (« *The Swedish experience shows clearly the limitations of ALMPs as a measure to fight unemployment. It is not a measure that should be relied on to the extent that was done in Sweden* » p.46 et 47). En particulier, il semblerait (i) qu'elles n'aient pas eu d'effet positif discernable sur l'appariement entre l'offre et la demande de travail ; (ii) qu'elles aient eu en revanche un effet positif sur la participation sur le marché du travail ; (iii) que les emplois subventionnés semblent se substituer aux emplois réguliers à la différence des programmes de formation ; (iv) que l'effet au niveau agrégé des PAMT sur la pression salariale demeure ambigu ; (v) que les programmes de formation n'aient pas amélioré les opportunités d'emplois des participants à la différence des emplois subventionnés ; et (vi) que les programmes conçus pour les jeunes aient créé d'importants effets de substitution et n'aient pas amélioré pour autant leurs gains salariaux sur le marché du travail.

Appréciation générale

La conclusion générale qui semble se dégager de cette littérature est que les PAMT sont peut-être nécessaires mais en tout cas pas suffisantes pour lutter contre le chômage. Dès lors, on ne peut en attendre que de modestes effets :

« ...One should not oversell the case for active labour market policies. More effective active labour market policies as Lars Calmfors has rightly warned, are not a magic bullet on their own to solve the unemployment problem. Since one of the main objectives of active measures is to assist the unemployed to get back into work, they require a buoyant supply of job vacancies in order to be effective. If an economy is generating few vacancies, one should not be surprised if active measures proved to be relatively ineffective. Aggregate demand matters too. As the OECD Jobs Study has stressed, more effective active policies are only one element in a comprehensive strategy of macro-economic and micro-economic measures required to cut unemployment significantly. Nonetheless, they remain a potentially important weapon in the fight against unemployment » (Martin, 2000, p.107).

Il y a quelque chose de mystérieux, au demeurant, à conclure que de telles politiques sont peut être « nécessaires », voire « une arme potentiellement importante », et, en même temps d'en souligner surtout la faiblesse des effets. On peut penser qu'il s'agit d'un argument qui tient compte d'effets externes à la méthode : c'est précisément pour cela qu'il faut dépasser les limites de l'évaluation uniquement économique, disons-nous, pour apprécier politiques et programmes qui se réclament de « l'activation ».

Les programmes qui visent à rendre le travail rémunérateur

Très globalement, les travaux effectués dans un petit nombre de pays semblent étayer l'hypothèse que ces programmes ont un effet positif *sur l'emploi* quoique cet effet soit faible. Les évaluations de l'*Earned Income Tax Credit* aux Etats-Unis (Hotz and Scholz, 2000), du *Earnings Supplement Programme and the Self-Sufficiency Project* canadien (Greenwood and Voyer, 2000), du *Working Family Tax Credit* britannique (Dilnot and McCrae, 2000) et de la baisse des charges sociales sur les bas salaires en France (Crépon et Dezplatz, 2001 ; Fitoussi, 2000 ; Malinvaud, 1998) indiquent un effet positif sur l'emploi. Cependant, ces politiques se sont également traduites par une réduction du nombre d'heures travaillées par les individus qui possédaient déjà un emploi.

Les effets des programmes sur la distribution des revenus sont moins évidents. Les évaluations faites aux Etats-Unis et au Royaume-Uni laissent penser que les revenus des plus pauvres et notamment des parents isolés se sont améliorés. Elles pointent également des déficiences dans la conception des crédits d'impôt.

II – Comment prendre en compte les résultats des études économiques d'évaluation ?

Comme nous l'avons déjà souligné, on ne peut qu'être frappé par la convergence globale des résultats obtenus pour des programmes et des pays très différents. Une part de cette homogénéité tient évidemment aux méthodes elles-mêmes, à la théorie qui les guide, à la réduction quantitative et causale des effets des programmes. Une part tient aussi, et nous voulons y insister pour remettre en perspective les évaluations que nous avons citées dans nos chapitres, à des limites intrinsèques à la démarche même de l'évaluation, tel que son état de l'art s'est installé au plan international.

Les nuances sont parfois fortes entre les auteurs, et, comme l'exemple suivant le montre, peuvent être fondées sur peu de choses.

En 1998, J.P. Martin (1998, p. 21) écrivait, à propos de la création d'emplois temporaires publics que « La littérature d'évaluation montre de façon raisonnablement convaincante que ces mesures [*direct job creation in the public sector*] ont eu peu de succès en matière d'accès à l'emploi permanent pour les chômeurs sur le marché ordinaire (...). Pourtant les pays de l'OCDE continuent de dépenser des sommes très importantes pour (ces) programmes (..) et le débat sur leur utilité est toujours d'actualité. Les programmes d'emploi temporaire peuvent être utilisés pour vérifier la recherche d'emploi pour les bénéficiaires d'allocation chômage, et aussi comme moyen de permettre aux chômeurs de garder le contact avec le marché du travail, particulièrement quand la demande agrégée est faible et les offres d'emploi rares. Mais comme (..) [ces programmes] ont une productivité marginale faible, ils devraient rester de courte durée pour ne pas devenir des formes d'emploi permanent très hautement subventionné »¹⁶⁸. La tonalité de Brodsky (de l'US Department of Labor) était, à la même époque, plus positive (2000, p. 39) « un panel d'experts issus de 11 pays membres de l'OCDE a examiné l'efficacité des programmes visant les chômeurs de longue durée et il a conclu que la création d'emploi temporaire non marchand peut se révéler le seul moyen disponible pour aider de nombreux chômeurs non qualifiés et les chômeurs de longue durée peu formés (..) [de tels programmes] semblent revenir en vogue dans plusieurs pays de l'OCDE, en particulier avec la mise en œuvre d'une 'obligation réciproque' exigée du chômeur en contrepartie de la continuité des prestations d'assistance ».

Au fond, ce qu'illustre cet exemple, c'est qu'au-delà de l'application des techniques professionnelles éprouvées de l'économiste, il y a des *impératifs politiques* qui, en dernier ressort, emportent la décision. Or, ces impératifs politiques, ces « logiques politiques » des programmes considérés, et de l'activation en général, ne sont pas du tout traités par les évaluations purement économiques. Il y a là un conflit important de rationalité. Ce conflit est d'autant plus important que l'économiste peut laisser entendre que, malgré l'évaluation rationnelle qu'il peut se penser comme seul à pouvoir produire, des événements « irrationnels », politiques, empêchent la prise en compte de ses recommandations.

Une double erreur doit donc être dépassée, à notre sens, si l'on vise à contribuer à construire une appréciation raisonnable des stratégies d'activation qu'on a décrites ici pour les

¹⁶⁸ Traduit de l'anglais. Voir Martin (2000, p 106) pour une version légèrement différente en français.

comparer à ce qui se passe en France : la première est celle qui suppose que l'évaluation économique dit le vrai, et le seul vrai à propos des programmes et des réformes¹⁶⁹ ; la seconde est celle qui ignore les résultats des évaluations économiques parce qu'elles sont vues comme trop réductrices : dans cette seconde attitude, l'appréciation tend à valider une hypothèse implicite selon laquelle si les programmes sont conduits de la façon qu'ils le sont, et les réformes comme elles le sont, c'est qu'ils ou elles répondent à des rationalités politiques ou des spécificités nationales fonctionnelles. A l'écart de ces deux attitudes, auxquelles il est difficile de résister, nous pouvons prendre l'exemple du Danemark, traité au chapitre III.

Les Danois – décideurs, chercheurs – semblent retenir les aspects ambiguës qui s'attachent aux conclusions des évaluations d'origine économique : en résumé, le Janus de l'effet de qualification et de l'effet de motivation (voir ci-dessus). Mais, ils replacent cette ambiguïté dans la cohérence du fameux triangle d'or, dont l'un des sommets est fait des politiques dites actives, qui s'articulent avec des services universels d'aide et d'accompagnement et une protection sociale généreuse ; tous éléments légitimés par la démocratie danoise, remis sur le chantier, réformés et débattus. Dans ce contexte, l'ambiguïté des résultats économiques de l'évaluation peut être dépassée dans son insertion dans une appréciation plus complexe, politique et sociétale.

C'est une démarche de cet ordre, qui suppose un large débat dans la communauté politique et le rôle et la contribution de nombreux acteurs, qui peut produire une appréciation complexe mais en même temps partagée au-delà de la simple communauté des experts du marché du travail ou de la protection sociale. Parmi les pays considérés, il semble que seul le Danemark présente un tel cas. On peut penser qu'un débat d'un ordre comparable reste à venir en Allemagne, qui intégrera bien entendu des études d'évaluation économique, mais les intégrera dans une perspective plus large : les réformes menées en Allemagne, qui sont encore en plein déploiement, n'ont pas – c'est le moins qu'on puisse dire en tous les cas pour la loi H- IV, été populaires et le nouveau gouvernement va vraisemblablement prendre plus de temps qu'il n'était prévu pour prendre en compte l'appréciation, à laquelle vont concourir les partenaires sociaux, mais aussi de très nombreux acteurs, au premier rang desquels les Länder et les communes, les partis et les assemblées. En Grande Bretagne, pour des raisons institutionnelles, un tel débat n'est pas largement mené, nous semble-t-il, pour une raison essentielle, qui tient à la centralisation de la décision administrative et politique. En France, nous y reviendrons en conclusion, il ne semble pas que les conditions institutionnelles aient encore jamais permis de poser des questions de cohérence d'ensemble de réformes – même si la mise en œuvre de la SEE a permis de décloisonner la fragmentation élevée de secteurs de politiques qui s'ignorent et l'accumulation de réformes partielles¹⁷⁰ ; de ce point de vue, le travail d'appréciation rétrospective d'ensemble reste pour l'essentiel à conduire.

Enfin, l'appréciation générale qu'il convient d'essayer de porter doit prendre en compte également la réponse à la question de savoir si les promesses politiques d'ensemble, dans les pays que nous considérons ici, sont tenues : telle ou telle société est-elle pleinement active ? Qu'en est-il du plein emploi et de la qualité de ce plein emploi, de l'évolution de

¹⁶⁹ La multiplication de rapports commandés, pour l'essentiel, à des économistes, a tendu en France, à modifier l'écoute des recommandations en la faveur des études économiques d'évaluation, dans les années 2000. Cela au demeurant va de pair avec l'importance accrue donnée aux travaux internationaux (Commission européenne, OCDE, notamment).

¹⁷⁰ Notons qu'à plusieurs reprises, dans les vingt dernières années, notamment à la faveur des alternances politiques, des volontés de réformes radicales se sont fait jour, notamment à propos de l'insertion et des diverses sortes de contrats aidés, qui n'ont, en définitive, pas débouché sur des programmes de réformes d'ensemble.

grands indicateurs comme ceux de l'inégalité et de la pauvreté ? Là encore, le Danemark, parmi les pays considérés, semble particulièrement « en avance » en quelque sorte, et cohérent, sans que ce pays constitue en aucune manière un modèle d'ensemble ou même un système qu'il conviendrait d'appliquer ailleurs : on sait bien que c'est impossible, au demeurant. Nous avons, à ce propos souligné deux points, pour ce qui concerne la vision française de l'expérience danoise : dans un contexte « institutionnel » si différent, les réformes françaises pourraient s'inspirer avant tout de deux traits. Le premier est la *cohérence de la réforme contemporaine* qui prend en considération aussi bien la protection sociale, le système de relations professionnelles, le droit du travail et les politiques de l'emploi. Le second est l'inscription, quelles que soient les ruptures, *des réformes dans une trajectoire historique de longue durée*. Les ruptures des dix dernières années au Danemark se sont produites au sein d'un contexte de rationalisation négociée d'objectifs impliquant tous les acteurs pertinents tout en sauvegardant la spécificité universaliste et égalitaire de l'ensemble (Barbier, 2005h et 2005i).

Afin de préciser maintenant quelques enseignements transversaux de la recherche, et avant de conclure, nous allons pointer quelques dimensions significatives des dynamiques d'activation de la protection sociale dans les trois pays comparés avec la France.

3 – Comparaison de dimensions significatives des stratégies et dynamiques d'activation de la protection sociale dans quatre pays

31 – Une part importante de la population d'âge actif, dans tous les pays considérés, est difficile « à activer » ; tous les pays considérés ici ont encore un travail considérable, y compris ceux qui sont considérés comme performants, pour établir une *société pleinement active*, si toutefois cet objectif est réaliste. C'est ce qui ressort de l'interprétation qualitative qui peut être faite à partir du tableau 2, déjà commenté plusieurs fois ici.

(Tableau 2 déjà cité)

| Population en âge de travailler (15+/64) | Taux d'emploi (ETP) | taux de personnes recevant des prestations sans être en emploi | Taux de sans emploi et sans prestations | Total |
|------------------------------------------|---------------------|----------------------------------------------------------------|-----------------------------------------|-------|
| France | 55,5 [4] | 24,2 [1] | 20,4 | 100 |
| Allemagne | 58,9 [3] | 22,4 [2] | 18,8 | 100 |
| Danemark | 69,7 [1] | 23,1 [3] | 7,2 | 100 |
| Royaume Uni | 60,7 [2] | 18,9 [4] | 20,4 | 100 |

NB : les pays sont classés par ordre décroissant de la proportion de personnes recevant des prestations et sans emploi et de taux d'emploi. ©JCBarbier - CNRS

Ce qui distingue d'abord les pays, au fond, c'est la générosité qu'ils déploient pour la couverture des personnes qui ne sont pas en emploi. Dans un pays comme le Danemark, où il n'y a qu'une infime partie de la population qui se trouve sans emploi et sans prestation, si l'on veut bien écarter les personnes qui disposent de « rentes », le système permet, à un moment donné que beaucoup de personnes échappent à une pression trop forte du marché du travail et bénéficient de la protection sociale. C'est sans doute une façon d'illustrer ce qu'Esping Andersen, à la suite de Polanyi, appelle la « décommodification ». Cette situation, on l'a vu, n'est pas donnée pour toujours, elle a un coût social considérable. Mais les moyens que,

logiquement, le Danemark aura, dans l'avenir à trouver pour diminuer cette proportion des citoyens ne passeront pas, si l'on prend en compte l'histoire (et la dépendance du passé) par des coupes brutales et une « re-commodification » radicale ; ils passeront par la négociation, déjà en cours, mais, à la fin des fins, il se trouvera des proportions importantes de personnes qui relèvent de prestations car elles ne peuvent pas être insérées sur le marché du travail flexible et exigeant. La « re-commodification », dans un cadre de forte commodification existante, sera vraisemblablement modérée. A l'inverse, en Grande Bretagne, le système est nettement plus exigeant et la proportion des personnes non couvertes et non en emploi est forte, comme en France : cela tient au fait que la protection sociale n'est pas individualisée et que le taux d'emploi est inférieur à celui des pays scandinaves, en équivalents temps plein ; mais nous avons noté l'importante inactivité (liée à l'invalidité présumée) : mettre « au travail » ces populations est autrement plus exigeant que réussir les New Deals des années 98 à 2005. En Allemagne, où le taux d'emploi n'est pas si lointain du britannique, la part des personnes hors emploi et avec prestations est proche des taux français et danois (légèrement inférieure) : il est vraisemblable qu'un des effets de la loi H-IV sera d'augmenter la couverture par les prestations : la grande inconnue est, nous l'avons noté, la mise en œuvre réelle de l'activation pour les allocataires de l'Alg II, dans un contexte de faible croissance de l'emploi.

« Chacun son problème » donc, pour chaque pays, très différent au niveau empirique, mais très proche à un grand degré de généralité : il y a partout un grand nombre de personnes difficiles à intégrer sur le marché du travail ; la solution danoise, y compris avec la *social aktivering*, est de préconiser le fait que la participation à un programme est positive même si elle ne permet pas d'accéder au marché du travail ordinaire. Encore faut-il qu'il y ait de tels programmes, qui n'existent pas, de fait en Grande Bretagne (sauf, précisément, l'équivalent fonctionnel des allocations pour handicapés, mais sur un mode par excellence « passif »).

Bien évidemment, ce regard relativise le « miracle » danois ou la fameuse « performance britannique » qu'on croit lire dans le faible taux de chômage de ce pays. Les stratégies d'activation se doivent pourtant d'être réalistes et de prendre en compte la liaison et la cohérence de nombreux dispositifs.

32 – *Les programmes centrés sur l'activation des personnes ont des effets souvent limités en termes d'accès à l'emploi ordinaire des bénéficiaires ; mais ces effets ne sont jamais négligeables, ils sont significatifs.* Comme l'avait déjà montré il y a quelques années Abrahamson (2001) à propos du Danemark, les résultats sont plus faibles pour les publics de l'assistance. C'est encore vrai partout, nous le constatons dans les pays étudiés. Le caractère limité des résultats en termes d'accès au marché ordinaire est repérable aussi bien en Allemagne (avant la réforme) en France depuis de nombreuses années, et au Danemark. La persistance de tels programmes se comprend comme un élément de la légitimation politique des Etats dans des pays où la socialisation des risques est vue positivement, et où l'Etat ne peut échapper à son implicite fonction d' « employeur de dernier ressort ». La meilleure performance globale est sans nul doute celle du Danemark, mais elle a un coût qui, semble-t-il, ne pourrait être supporté en France ou en Allemagne.

Cette question ne se pose pas quand il n'y a pas de programmes spéciaux, comme c'est le cas en Grande Bretagne, où le recours aux emplois publics temporaires a presque entièrement disparu, pour l'instant. L'insertion se fait alors sur le marché ordinaire par l'intermédiaire (éventuel) d'une aide du SPE. En termes de masses relatives, dans le cas britannique, on a vu que cela représentait, par rapport aux autres pays, des dispositifs limités.

33 – *Il y a vraiment des types différents d'activation de la protection sociale* : l'universaliste et le libéral sont clairement cohérents ; les exemples français et allemand montrent une voie qui se cherche pour un troisième type ; mais, en tous les cas, on n'observe pas de convergence substantielle entre nos quatre pays.

On peut reprendre ici le graphique 6 déjà présenté, tel que validé par les enquêtes empiriques.

Stratégies comparées d'activation

| | 2 systèmes béveridgiens | | | 2 systèmes bismarckiens | |
|-----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------|--|---------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| | UK | | DK | Allemagne | France |
| <i>Activation des personnes et programmes</i> | <i>Welfare to work (New Deals)</i> + SPE | | <i>Aktivering</i> + SPE | Réforme de l'assistance chômage + <i>Ein Euro Jobs</i> + SPE | PARE + SPE + insertion |
| <i>Incitations, impôts, cotisations</i> | <i>Impôts négatifs ciblés</i> (travail, famille, garde d'enfants, etc.) | | Réforme fiscalité universelle | Mini-jobs, midi-jobs (cotis. salariés, et autres Prg. [cotis. Employeur, marginal]) | Cotisations employeurs PPE + Réforme des minima sociaux |

©JCBarbier - CNRS

Si les démarches danoise et britannique sont cohérentes, cela tient à leur filiation béveridgienne, mais pour des raisons différentes ; l'activation à la britannique est décidée centralement et a pour objectif une diminution et une maîtrise des coûts, une re-commodification relativement dure, par opposition à la re-commodification modérée à la scandinave [ou le « workfare civilisé » comme on a pu l'écrire (Hort, 2001)]. Chacun des deux pays a encore devant lui d'importants chantiers, nous l'avons vu.

Dans les cas de la France et de l'Allemagne, les stratégies sont plus bigarrées : chacun de ces pays s'est largement « hybridé » (Barbier et Théret, 2004). Les instruments d'activation, pour leur déploiement, se sont heurtés à des résistances institutionnelles nombreuses ; il est malaisé d'en voir la logique d'ensemble. La réforme allemande a été décidée pour les minima sociaux et l'assistance et appliquée, dans sa première phase : elle est autrement plus exigeante que ce qui a été fait jusqu'à présent en France, où une certaine confusion et une grande complexité ont régné dans les dix dernières années. D'un autre côté, on peut considérer que, du point de vue large de la protection sociale, en France, la réforme du financement par le transfert au budget de l'Etat des équivalents de cotisations sociales

employeurs, réforme que la loi de finances 2005 a encore poussé plus loin, jusqu'à envisager de « barémiser » les réductions et de les distraire du budget, a été beaucoup mieux et plus efficacement menée que son éventuelle contrepartie en Allemagne. Les pays bismarckiens, donc, peinent à activer leur système, certes, mais ils sont loin d'être bloqués comme une littérature simpliste l'affirme trop souvent. Il est frappant que les subventions ou les incitations à la personne occupent en France une place relativement faible (aussi bien dispositifs incitatifs des minima sociaux que prime pour l'emploi) ; en Allemagne, avec les mini- et midi-jobs, ils jouent un rôle important, mais ce rôle n'est pas de même nature qu'en Grande Bretagne, puisque ces incitations financières ne sont pas concentrées vraiment sur les groupes qui ont du mal à trouver des emplois.

34 – On ne peut comparer les programmes et les stratégies sur la base d'éléments qu'on isole et qu'on suppose fonctionnellement équivalents. Pour illustrer ce point, nous revenons sur la question des sanctions.

La question des sanctions offre l'exemple d'une difficulté particulièrement ardue de comparaison, qu'il n'est pas possible de capturer finement par des indicateurs tels que ceux proposés par l'OCDE, quel que soit l'intérêt de ces derniers : la question reste en effet entière : quelle est la fonction de la sanction ?

Tout d'abord, la sanction est prévue de façon formelle, voire le plus souvent juridique. A ce niveau très général, on peut comparer ce qui est prévu dans le cas où le bénéficiaire de la prestation n'accomplit pas ce à quoi il est engagé formellement. Mais, dans un second temps, ce qui compte pour la comparaison approfondie, c'est de savoir si les sanctions sont effectivement mises en œuvre, et, dans ce cas, quelle est la nature des conséquences qu'elles entraînent : ce point entraîne de nombreuses difficultés, dont l'exploration supposerait une recherche en soi.

La première est l'existence d'un lien entre l'inscription par le SPE et l'accès à une prestation (on sait qu'en France, compte tenu de l'éclatement des acteurs sur le marché du travail, ce lien n'existe que dans certains cas, alors que les équivalents « d'inscrits ANPE » par exemple, au Danemark, sont tous obligés de rechercher un emploi et indemnisés ; c'est le cas de principe aussi en Allemagne désormais). La seconde est le repérage des prestations auxquelles sont éligibles les personnes qui sont sanctionnées : dans le cas français, si l'on met de côté la question du RMA, la recherche d'emploi n'est pas une obligation légale du bénéficiaire du RMI¹⁷¹.

Quand, en outre, l'on met en regard cette question avec les enquêtes, déjà citées, qui comparent la nature plus ou moins exigeante des stratégies danoises d'activation (Larsen *et al.*, 2001), il n'est pas difficile d'établir des échos avec des résultats de recherche français qui démontrent la variété locale des politiques de mise en œuvre de l'insertion, en fonction, notamment, de la situation locale du marché du travail (Mahé, 2002 ; Bouchoux *et al.*, 2004). C'est l'importance de la création de catégories qui apparaît alors, bien plus que celle des sanctions : ce chômeur est-il ou non « *arbejdmarkedparad* », comme disent les Danois ?

En outre, non seulement l'accès à une prestation de « dernier ressort » change la nature des sanctions, mais, en outre, les normes et valeurs en vigueur dans le pays jouent un rôle essentiel dans l'affaire. Au demeurant, les acteurs qui sont chargés de sanctionner les personnes ou de les orienter vers telle ou telle action sont bien obligés, quelles que soient les injonctions managériales et réglementaires qui leur sont faites, de tenir compte des contraintes

¹⁷¹ Dans le cas du RMI, la sanction pour fraude est d'un autre ordre, pénal (voir les réformes en cours).

locales diverses. Dans notre enquête allemande, en été 2005, nous observions des *Arbeitsgemeinschaften* où il est tout bonnement impossible techniquement de sanctionner, alors que la réglementation prévoit la sanction.

Si des indicateurs de sanctions peuvent être construits, au total, ils ne sont que de peu d'intérêt : ce qui compte à la fin, c'est comment s'insèrent de telles sanctions dans une logique d'ensemble de la protection sociale : la logique de la sanction, aussi forte soit-elle, peut-elle aller à l'encontre en Allemagne du principe qui gouverne l'assistance (*Menschenwürde*) ? Peut-elle aller à l'encontre du fait qu'on ne peut au Danemark, laisser une personne dans le besoin sans allocation d'assistance ? Nous ne le pensons pas. C'est aussi ce que nous avons établi quand nous avons comparé France et Italie (Barbier et Fargion, 2004). Quand la protection sociale n'est pas généreuse et que la création d'emploi est faible, il n'est pas possible de demander aux opérateurs de « sanctionner » de manière stricte. En revanche, dans un pays où, traditionnellement, la posture « sanctionnante » de l'administration est acquise (comme aux Etats-Unis ou en Grande Bretagne), les sanctions jouent un rôle important.

Ainsi, le débat sur les sanctions est-il en large partie idéologique et rhétorique. En tous les cas, la logique de la sanction, comme celle de l'équilibre des « droits et devoirs » est intrinsèque au rapport plus général établi dans chaque communauté nationale en matière de socialisation des risques.

L'exploration de telles catégories particulières (sanctions, droits et devoirs, etc.), dans le détail pratique de tel ou tel pays, tend à relativiser l'intérêt des études qui décontextualisent les phénomènes, comme c'est souvent le cas des études économiques quantifiées. Présentées comme universelles, ces études sont souvent marquées de biais, et, sans en être toujours conscients, leurs auteurs ont tendance à véhiculer des conceptions normatives particulièrement inadaptées pour arriver à une comparaison approfondie.

35 – L'unification, la simplification des systèmes prennent des voies bien différentes, au-delà de l'impératif général de la restructuration et de la modernisation, on peut le voir sur le domaine des prestations et des services de l'emploi.

Tableau 19 – A la recherche de l'introuvable guichet unique.

| | DK | Allemagne | UK | France | Remarques |
|-------------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Principe des réformes | <i>Regt og pligt</i> | <i>Fördern und Fordern</i> | <i>self-help (welfare to work) + better services</i> | [?] | Pas de principe unifié en France |
| Publics et prestations | Universel: chômeurs de l'assurance et de l'assistance | Deux catégories : les chômeurs assurés (Alg I) et les assistés (AlgII) | Universel : l'assurance est résiduellement incluse dans l'assistance généraliste | Fragmentés : assurance et six minima sociaux | UK : le plus universel <i>Income support</i> = JSA <i>Job Seeker's Allowance</i> |
| Services de l'emploi délivrés | Universels : guichet unique dans les communes : <i>Jobcentre</i> | Séparés : BAA et communes (<i>ArGe ou Optionskommunen - Jobcenter</i>) | Universel : <i>Jobcentre</i> , | Fragmentés : multiplicité des opérateurs | UK : le seul guichet unique multifonction |
| Instruments | Trois instruments simplifiés | Multiplicité + formation dominante | Service court dominant | multiplicité | DK et UK sont les plus simplifiés |

Le tableau parle de lui-même : il n'est pas mis en œuvre de guichet unique (prestations et services), sauf en Grande Bretagne.

Partout, sauf en France, on cherche à réduire la complexité des opérateurs, mais le rôle du SPE dans la réforme est bien différent ; dans les pays du Nord le rôle des communes est prépondérant. Seul le Danemark étend une variété d'instruments pour tous (au Royaume Uni, les instruments sont certes universels, mais pauvres vis-à-vis de la palette danoise).

36 – Les systèmes fonctionnent sur la base de la création de catégories (juridiques et pratiques) bien différentes ; ces catégories prennent une force dans l'action de l'administration et impriment une réalité jusque dans la pratique des citoyens et des citoyennes ; elles sont intégrées au plus profond des catégories politiques qui commandent la protection sociale.

Nous reprenons le tableau 10, car il exprime une différence qui nous semble importante : en Allemagne, comme au Danemark, la multiplication des catégories exprime à la fois (1) l'objectif que toute personne d'âge actif soit considérée comme potentiellement « activable », mais en même temps (2) la réalité prosaïque que, comme nous venons d'y insister ci-dessus, tous ne sont pas « activables » de la même façon. Dans le même temps au Royaume Uni, l'universelle catégorie signifie que tous doivent potentiellement – sauf les titulaires de prestations handicapés – être « activés » vers des emplois ordinaires, sur le marché ordinaire. Quant à la France, le principe que tous sont « activables » vers l'emploi se heurte à la logique du principal des minima sociaux, le RMI, que le RMA n'a pas entamée.

Catégories du marché du travail en comparaison

| français | allemand | anglais | danois |
|------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| Population active | Erwerbspersonen = Erwerbstätige + Arbeitslose Erwerbstätige = effectivement en emploi | Active population/labour force | arbejdsstyrken |
| En emploi Salariés et indépendants | abhängig Beschäftigte = salariés Erwerbstätige = abhängig Beschäftigte + Selbständige (travail indépendant) | Employed/ Employee + self employed | beskæftiget lønmodtagere + selvstændige |
| Chômeur | Arbeitslos | unemployed | Arbejdslos/ledig |
| Disponibilité | Verfügbarkeit | availability | <i>rådighed</i> |
| Employable | beschäftigungsfähig (ce n'est pas une catégorie juridique, mais une catégorie d'action, qui signifie que la personne est prête à l'emploi) | employable | arbejdsmarkedparat |
| Apte au travail/proche du marché du travail ¹⁷² | erwerbsfähig (employé dans une conception étroite plutôt médicale, qui vérifie la capacité de travail de trois heures par jour) ¹⁷³ | [?] | <i>erhvervsevne arbejdsevne arbejdsmarkedparat</i> |

©JCBarbier - CNRS

¹⁷² On pourrait utilement mettre en comparaison les catégories pratiques d'action des agents de l'ANPE, telles qu'elles ont été analysées par Didier Demazière, dans les années 80 et au début des années 90.

¹⁷³ Définition de la loi Harz IV – voir le chapitre sur l'Allemagne.

4 – Conclusions : questions pour des « leçons françaises » ?

Au terme de ces enquêtes comparatives, six questions peuvent être soulignées qui pourraient éventuellement permettre, pour le cas français, de tirer des leçons de l'étranger. Il ne s'agit pas, comme nous l'avons déjà souligné ailleurs, d'importer des pratiques ; il s'agit de s'interroger sur la cohérence du fonctionnement français de l'activation de la protection sociale au regard de ce qui se passe chez nos voisins.

1 – La première question souligne la spécificité française de la fragmentation des prestations. On peut se demander si cette fragmentation est un obstacle à l'activation des personnes. Le RMI est exceptionnel, on l'a souligné, en ce qu'il n'oblige pas les personnes à chercher un emploi, même quand elles sont d'âge actif.

On sait que, depuis près de 15 ans, la question d'une éventuelle fusion des minima sociaux a été étudiée en France, notamment par la commission réunie par B. Fragonard, en 1992. Mais c'est l'une des caractéristiques des minima français que d'avoir chacun leur logique et leur justification au sein d'un système très fragmenté, pas seulement dans le cas de la pauvreté et du chômage (Barbier et Thérêt, 2004).

La question de la simplification ou de l'unification des minima n'est pas une question de rationalité économique, en dernière instance ; il n'y a aucune raison économique supérieure pour les unifier, si les acteurs pertinents en France pensent que leur multiplicité doit continuer. C'est une question éminemment politique.

Mais la présente comparaison montre que, dans d'autres contextes, une simplification est possible. Elle est aussi coûteuse, comme l'enseigne l'Allemagne, le pays le plus proche du cas français.

2 – La seconde question est celle de la fragmentation des opérateurs de l'activation des personnes. Le rapport publié par M. Marimbert à propos du service de l'emploi en janvier 2004 a, sur ce point, déjà planté le diagnostic : le système français est le plus éclaté en Europe.

Ici aussi, la question est éminemment politique, mais, à la différence de la question des minima sociaux, qui entraîne des questions complexes de justice sociale, les préoccupations d'efficacité pourraient plus facilement primer. Il est frappant de voir combien l'examen de cette efficacité est difficile en France. Tout se passe comme si la multiplicité des opérateurs était un obstacle majeur à la réforme vers plus d'efficacité et d'efficacité de l'intervention en faveur de l'activation.

Tout se passe comme s'il n'y avait pas encore, en France, de forum de débat, de réflexion partagée, associant les acteurs pertinents, pour une réflexion d'ensemble sur cette question. Or, la comparaison internationale montre que cette réflexion est nécessaire. Car les autorités publiques françaises n'ont pas les moyens d'imposer la réforme centralement dans ce domaine, comme les autorités britanniques.

Là encore, la réflexion économique est d'un faible intérêt : depuis les rapports du Commissariat général du Plan des années 80 et surtout 90, la présomption de l'inefficacité et de l'inefficience, liées à la fragmentation du système, est bien établie. Le cas allemand montre que la réforme – si elle veut être effective – est très coûteuse ; il ne montre pas (encore) les gains qui ne sont que potentiels.

Des formes de décentralisation ont eu lieu dans beaucoup de pays. La Grande Bretagne et la France, de ce point de vue, sont plutôt l'exception.

3 – La France – bien que ce problème n’ait pas été traité de front ici, sauf à l’occasion de l’examen de la comparaison des taux d’emploi, est très mal placée en comparaison internationale pour l’augmentation des taux d’emploi des actifs âgés.

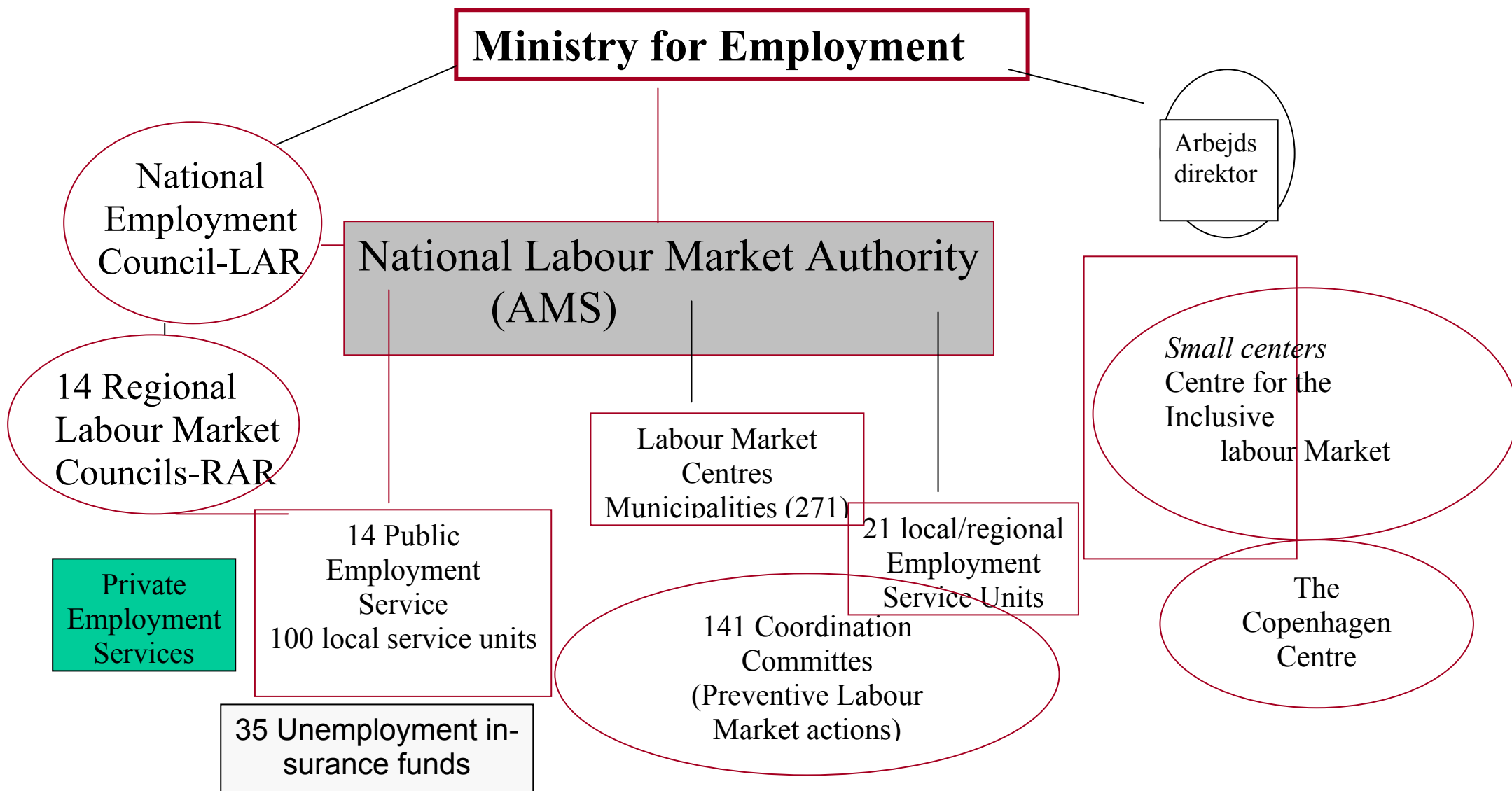
4 – La France est aussi mal placée concernant l’activation des jeunes. La réforme H-IV, en Allemagne, a été d’abord centrée sur les jeunes : un ratio spécial de personnel pour les jeunes a été adopté comme objectif : 75 jeunes pour 1 responsable de suivi. Les jeunes Danois, d’un autre côté, à la fois sont actifs très jeunes et disposent de prestations généreuses pendant leurs études.

5 – En comparaison internationale, et, dans la comparaison particulière avec l’Allemagne, la France apparaît avoir innové, en installant un nouveau système de financement de la protection sociale, qui est, par principe – parce qu’il est intimement lié à la diminution des cotisations employeurs, un dispositif favorable à l’activation de la protection sociale, en contexte bismarckien.

16/01/2006

Annexe I - Eléments complémentaires concernant le Danemark

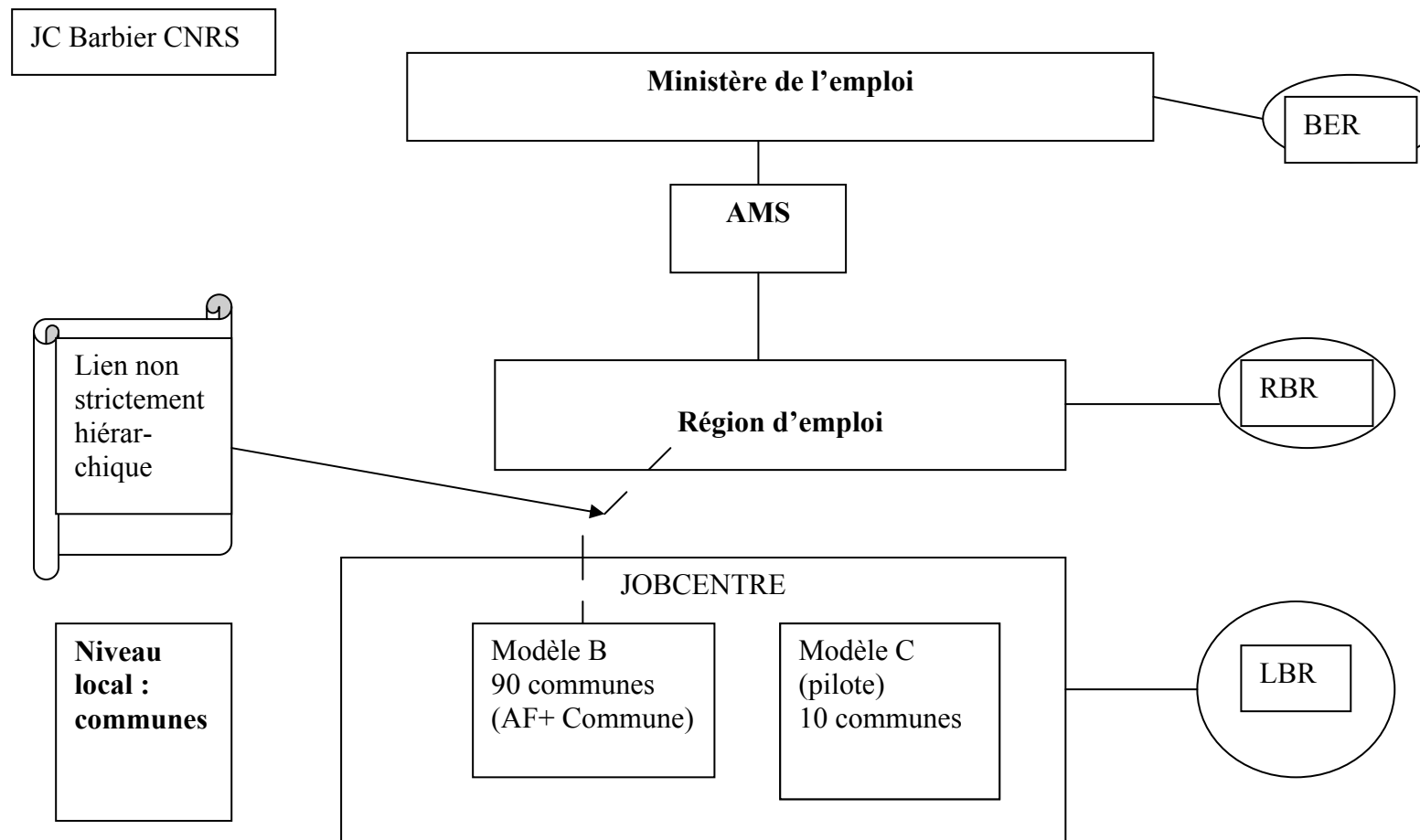
I-1 - Le système de gestion du marché du travail, du chômage et des politiques de l'emploi : un schéma avant la mise en œuvre complète de la réforme qui donne la compétence générale aux communes.



16/01/2006

II – Schéma provisoire d'après la réforme prévue pour 2007

16/01/2006



16/01/2006

Annexe II

Méthodes d'enquête et de traitement des données dans les pays

1 – Danemark

Premier guide d'entretien (juin 2004)

“Topics for interviews in Denmark Activation, Making work pay and the EES in comparison”

The context of the first series of interviews

Interviews are conducted in the context of a research comparing Denmark, Germany, the UK with France. This research is partly funded by the French ministry of employment. The first series of interviews have both a preliminary and update rationale. The focus of the research is to compare the policies and programmes which are considered under guidelines 1 (active and preventative measures) and guideline 8 (making work pay¹⁷⁴). Yet, it is considered that some important connections exist with other guidelines (like the guidelines for active ageing, and the guidelines to integrate socially excluded people). Moreover they have to be understood in the wider context of the Danish system of social protection, tax system¹⁷⁵ and the structural features of the labour market.

Update

I have been comparing activation strategies across EU Member states for some time, and particularly in relation to the EES. I have studied in-depth the process of the EES in France and have conducted a series of interviews of actors involved in the EES (notably many members of the Employment Committee and many people at DG Employment but also two interviews at DG Economy and Finance). I have already some knowledge about the Danish policy and have read some academic papers, but have also read the Danish NAPes in the last years.

Preliminary

A second series of interviews in Denmark, including probably some in Aalborg, is going to be scheduled in 2004 or in early 2005. From the first series, I would like to be able to focus more my research and my interviews in the second.

Some remarks about the method

¹⁷⁴ Although guideline 8 applies to all countries, it is particularly consistent with the far-reaching strategy implemented in the UK, which is comprehensive and mixes incentives and large programmes of tax credits. It is not obvious, from the start, that the very notion of ‘making work pay’ has a clear meaning in Denmark or in all member states.

¹⁷⁵ For instance, the limited place given in the Danish system to tax credits has to be understood in the context of the wider tax system and of the limited role played by ‘social contributions’.

The research does not involve direct field studies, in the sense for instance of interviewing personnel or unemployed people in agencies in the public employment service. I intend to interpret the interviews in the light of the previous knowledge.

Two points are important in the methodology followed: (1) although the interviews will be conducted in English, I will be attentive to the notions, words, and names, interesting images used in the political discourse, in Danish¹⁷⁶; I have a preliminary knowledge of the Danish system and can have recourse to a French/Danish dictionary; (2) the material collected in interviews will be analysed and discussed afterwards with Danish researchers, in order to have access to a more precise understanding in comparison. This means that the first series of interviews is also intended to identify key documents (including a limited number in Danish if necessary).

Topics

[this list is indicative and will be tailored, during the discussion, to the particular interviewee]

The impact of cycles in the labour market developments since 1993-4. General structural features of the labour market. Recent trends. Anticipated trends.

The overall rationale of ‘employment policies’ in Denmark¹⁷⁷ from the 1990s (what earlier historical factors are still pertinent?)¹⁷⁸.

A – the actual implementation of policies (mainly activation, but also making work pay)

1- implementation of activation as against their theories and justifications (regional variation also + role of the regional boards)

2 - sanctions : definitions, cases, numbers, etc

3 - negotiations with the unemployed person (handlingsplan), nature of services offered

4 - *aktivering* for the unemployed/ for the assisted: comparative data (age groups, gender groups)

5 - rehabilitation schemes

6 - training, education and activation offers: how does it overlap with temporary jobs? is it true that training has decreased? nature of training?

B-Evaluation

- evaluations of effects of activation policies and of making work pay policies

C - Interaction with the overall tax and benefit system (activation and “making work pay”)

¹⁷⁶ For instance, what is the history of using *aktivering* in social policy in the country? What is the precise nature of the *aktivering* offers to the unemployed (insured or assisted). Another example is the meaning of education offers as against training offers. It will be perhaps interesting to take examples of difficult translations from Danish to English in the NAPE presentation.

¹⁷⁷ Each Member State has its own way of separating particular areas for public policy. It is important not to start directly from the presentation of Danish policies in terms influenced by the EES framework, but from their situation in a strictly Danish context.

¹⁷⁸ For instance the early 90s labour market reform in Denmark is at the same time consistent with previous policies and their coherence, and with a new rationale introduced.

1- tax systems and tax credits: incentives and make work pay programmes

2- early retirement and disabled, pensions

3 – trends in benefit

D-Policy changes and interaction with the EES

0 – how does the EES and Danish policies have/have not fit together?

1- Policy changes with the Conservative government on the subject of activation and make work pay (both EES guidelines 1 and 8).

2- Role of the EES in the picture.

E – the EES, its Danish actors

(Government, social partners, etc.)

F – The EES in the context of the interrelation between macro economic policies and social policies.

The EES, Danish social policies and the debate about the mainstream policy mix and the interaction between ECB monetary policy and the Stability and Growth Pact (BEPG, the Maastricht criteria and the procedure for deficit surveillance).

Deuxième guide d'entretien (octobre 2004)

On s'est servi du même guide d'entretien qu'en juin, en l'adaptant aux cas spécifiques.

Les entretiens au Danemark

- Première vague

Entretiens à Copenhague, 24 et 25 juin 2004

1 – Leif Chr. Hansen (Arbejdsmarkedstyrelsen - ams – labour market authority)

2 – Morten Binder et un jeune collègue, ministère des finances

3 – Per Kongshøj Madsen, university of Copenhagen, department of political science

4 – Thomas Mølsted Jørgensen, Arbejdsdirektoratet, National directorate of labour

Entretien collectif à l'université de Roskilde 23 juin

Professeur Jacob Torfing et ses collègues, Department of political science (notamment Mette Zølner).

- Deuxième vague

- Entretiens AF Aalborg, 26.10.2004

Exclusivement centré sur l'AF, donc sur les unemployed insured, l'entretien a lieu avec Henrik Christensen, directeur adjoint et Anders Hesselholt, directeur

- Entretiens université Aalborg, Carma, 27.10.2004

Flemming Larsen, directeur du Carma

Jørgen Goul Andersen, université, science politique

Per H. Jensen, université, science politique

- Entretiens à Copenhague

Ulrik Petersen, organisation des collectivités locales, dite KL, le 1.11.2004

Ole Christiansen and F.K. Pedersen, ministère de l'emploi (Beskaeftigelses ministeriet), le 1.11.2004

Helle Seerup, L.O., le 1.11.2004

Henning Gade, DA, le 2.11.2004

Thomas Mølsted Jørgensen, ministère de l'emploi (Arbejdsdir.) , 2.11.2004

Jon Kvist, Niels Ploug, SFI institute 3.11.2004

Niels Henning Bjorn, SFI institute, 3.11.2004

- Troisième vague
-
- Entretiens à Aalborg, 7-10 octobre 2005
-
- Per K Madsen
- Thomas Bredgaard
- Flemming Larsen
- Réunion collective avec Per H Jensen

ANNEXE III – Méthodes d'enquête : Allemagne

Quatre vagues (trois principales) d'enquête ont été menées en Allemagne (guide d'entretien précédent, adapté pour l'Allemagne).

La première en septembre- octobre 2004

- entretien avec Olivier Brüttel, WZB, Berlin, 29.9.04
- entretien avec Rolf Schmachtenberg (29.9), Bundesministerium BMW, Berlin
- Entretien avec Hugh Mosley, WZB, Berlin 30.9.04
- Entretien avec Jens Alber, WZB, Berlin, 30.9.04

Deuxième vague : travail comparatif avec le Dr Matthias Knuth (IAT Gelsenkirchen) : comparaison France Allemagne, menée par une série d'entretiens à Paris (semaine du 14-21 mars 2005)

Troisième vague d'enquête, dans le Land de Nordrheinwestfallen (juin 2005)

- entretiens menés avec les chercheurs de l'IAT, notamment Georg Worthmann (20.6.05), Claudia Weinkopf (20.6.05)
- entretien avec Mme Bohle, présidente de l'Arbeitsagentur de Gelsenkirchen, membre (21.6.05)
- entretien avec Mr Lipka, directeur de l'Arbeitsgemeinschaft de Gelsenkirchen, 21.6.05.
- entretien avec Mr Willi Schäffer, Abteilungsleiter, ministère du Land NRW, conseiller du ministre du Land, 22.6.2005, Düsseldorf
- entretien avec Günter Holzum et collaboratrice, Mme Demler, Bundesagentur, Düsseldorf, 22.6.2005
-
- entretien avec Mme Roberg, directrice, Jobcentre de Hamm, 23.6.2005
-
- entretien avec un collectif de chômeurs du groupe Attac, organisateurs des manifestations du lundi, Gelsenkirchen, 23.6.2005
-

Quatrième vague : visite à l'IAB les 18 et 19 décembre 2005, à l'occasion d'un séminaire :

- entretien avec Ulrich Walwei, directeur-adjoint de l'IAB
- entretien avec Knut Emmerich, chercheur IAB
- entretien avec Regina Kohle-Seidl, chercheur IAB

Annexe IV - Références

Abrahamson P., 2001, "L'activation des politiques sociales scandinaves : le cas du Danemark", in Daniel C. et Palier B. ed., *La protection sociale en Europe, le temps des réformes*, MIRE, Documentation Française, Paris, p. 123-140.

Albrechtsen H. (2004), *Activating young people in Europe: Denmark, Germany and the UK*, in Serrano (eds).

Anderton B., Riley R., Young G. (1999), *New Deal for Young People : First Year Analysis of Implications for the Macroeconomy*, Employment Service, Research and Development Report, ESR 33, December.

BAA (*Bundesagentur für Arbeit*), 2005, "Grundsicherung für Arbeitsuchende – Entwicklung bis Juli 2005", Dezember. Nürnberg, 46p.

Banks J., Disney R., Duncan A., and Van Reenen J., 2004, "The internationalisation of Public Welfare Policy", paper for the Royal Economic Society annual conference, University of Wales Swansea, April 5-7.

Barbier J.-C., 1995, "Allemagne : le temps de travail un an après l'accord Volkswagen", *CEE-4Pages*, n°8, mars, 4 p.

Barbier J-C (2000), *A propos des difficultés de traduction des catégories d'analyse des marchés du travail et des politiques de l'emploi en contexte comparatif européen*, Document de travail n°3, Centre d'Etudes de l'Emploi.

Barbier J.-C., 2001, "Temporary subsidized employment in the public and non profit sector: a European comparative study", report for the Evaluation Committee, March, 75p. Noisy le Grand (http://www.cce-recherche.fr/fr/fiches_chercheurs/texte_pdf/Mesanom%20English%20Final.pdf).

Barbier J.-C., 2002a, « Peut-on parler d' « activation » de la protection sociale en Europe ? », *Revue française de sociologie*, n° 43-2, avril-juin, p. 307-332.

Barbier J-C (2002b), *Marchés du travail et systèmes de protection sociale : pour une comparaison internationale approfondie*, *Sociétés Contemporaines* n° 45-46, novembre.

Barbier J.-C., 2002c, « Des modèles d'insertion en Europe ? », in *Ruptures, segmentations et mutations du marché du travail*, Tremblay D.-G., Dagenais L.F. dir., Presses de l'Université du Québec, Ste Foy, p. 27-46.

Barbier J.-C., 2004a, « Systems of Social Protection in Europe: Two Contrasted Paths to Activation, and Maybe a Third », in J. Lind, H. Knudsen, and H Jørgensen (eds.), *Labour and Employment Regulation in Europe*, PIE-Peter Lang, Brussels, p. 233-254.

Barbier J.-C., 2004b, "Activation policies, a comparative perspective", in A. Serrano Pascual, ed., *Are Activation Policies Converging in Europe, The European Employment Strategy for Young people*, ETUI, Brussels, p. 47-84.

Barbier J-C (2004c), *La stratégie européenne pour l'emploi : genèse, coordination communautaire et diversité nationale*, Rapport de Recherche pour la DARES, Janvier (contribution de Sylla N.S.).

Barbier J.-C., 2004d, "Une européanisation des politiques de l'emploi ? Réflexions d'étape à propos de la stratégie coordonnée pour l'emploi", *Travail et Emploi*, n° 100, octobre, p. 11-26.

Barbier J.-C., 2005a, « The European Employment Strategy: a channel for activating social protection? » in J. Zeitlin and P. Pochet with L. Magnusson, eds., "The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies", Brussels: PIE-Peter Lang, p. 417-446.

Barbier J.-C., 2005b, « Remettre la comparaison sur l'ouvrage et dans ses mots » in *Politiques sociales/Social Policies: Enjeux méthodologiques et épistémologiques des*

comparaisons internationales/Epistemological and methodological issues in Cross National Comparison, Brussels: PIE Pieter Lang, p. 17-44.

Barbier J.-C., 2005c, « La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale », note critique, *Revue française de sociologie*, n°46-2, pp. 351-371, avril-juin.

Barbier J.-C., 2005d, "Citizenship and the Activation of Social Protection: a Comparative Approach", in Jørgen Goul Andersen, Anne Marie Guillemard, Per H. Jensen, Birgit Pfau-Effinger (eds): *The New Face Of Welfare. Social Policy, Marginalization and Citizenship*, COST A13 Book Series, Bristol: Policy Press, 113-134.

Barbier J.-C., 2005e, "Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracting in the French Public Employment Service", in Els Sol and Mies Westerweld, eds. *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, p. 255-280.

Barbier J.-C., 2005f, "Research on 'Open Methods of Coordination' and National Social Policies: What Sociological Theories and Methods?" in Bredgaard. T. and Larsen F., (eds), *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØEF Publishing, p. 47-74.

Barbier J.-C., 2005g, "Activating social protection and the employment insurance", *Tlm.net Working Paper* n°2005-26, Amsterdam: Siswo/Social Policy Research.

Barbier J.-C., 2005h, « Apprendre vraiment du Danemark ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 18, juillet, CEE, Noisy le Grand, 4p.

Barbier J.-C., 2005i, « Apprendre du Danemark ? Réflexions sur le miracle danois », *Esprit*, juillet, p. 54-64.

Barbier J.-C. et Brygoo A., 2001, *A Tentative Approach to Precarious Employment in France*, preliminary report WP1.1, ESOPE fifth framework project, December, 105p.

Barbier J.-C. et Gautié J., dir., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris.

Barbier J.-C. et Fargion V., 2004, "Continental inconsistencies on the path to activation : consequences for social citizenship in Italy and France", *European Societies*, (6) 4 : 437-460.

Barbier J.-C. et Ludwig-Mayerhofer W., 2004, « The many worlds of activation », *European Societies*, Introduction to the special issue (eds) (6) 4: 423-436.

Barbier J.-C. et Sylla N.S. (2001), *Stratégie européenne de l'emploi: les représentations des acteurs en France*, rapport pour la DARES et la Délégation à l'emploi, décembre, [documents de travail du CEE, 2002, n°07, novembre]

Barbier J.-C. et Théret B. (2004), *Le nouveau système français de protection sociale*, la Découverte, Collection Repères.

Barry A., Osborne T., Rose N. (1996), *Foucault and political reason*, London UCL Press.

Bergmark A. (2003), « Prêts à travailler ? : les politiques d'activation en Suède au cours des années quatre-vingt dix », *Revue française des affaires sociales*, n°4.

Bertola G. (2000), *Policy choices and interactions with existing instruments*, *OECD Economic Studies* n°31

Bivand P., Gordon B. and Simmonds D. (2003), *Making Work Pay in London*, A report by the Centre for Economic and Social Inclusion, commissioned by Mayor of London London Development Agency, Association of London Government.

Bivand P., (2005a), "New Deal 25+ shows continuous improvement", Labour market analysis, Working Brief, 166, July.

Bivand P., (2005b) "Latest job outcomes for Government programmes", Labour market analysis, Working Brief, 161, February.

Blien U., Walwei U., Werner H., 2002, „Labour market policy in Germany“, IAB Topics, n°49.

Blundell R. and Hoynes H. (2001), “Has ‘in-work’ benefit reform helped the labour market?”, NBER *Working paper*, n°8546.

Blundell R. and Meghir C. (2001), “Active labour market policy vs employment tax credits : lessons from recent UK reforms”, *Swedish Economic Policy Review*, 8, pp. 239-266.

Bosch, G., Knuth, M., Mühge, G., Schroth, J., Weiß, W., 1999: Kommunale Arbeitsmarktpolitik mit Hebelwirkung: Evaluierung des Kommunalen Arbeitsmarktfonds Dortmund. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik. Projektbericht des Instituts Arbeit und Technik, Nr. 1999-03.

Bouchoux J., Houzel Y., Outin J.-L., 2004, « Revenu minimum d’insertion et transitions : une analyse des inégalités territoriales », *Revue Française des affaires sociales*, n°4, octobre-décembre, p.107-132.

Bredgaard T. (2001), *A Danish Jobtraining Miracle? Temporary subsidied employment in the public and non-profit sector*, CARMA, Centre for Labour Market Research, Aalborg University.

Bredgaard, T., Larsen F. & Madsen P.K. (2005): “The flexible Danish labour market - A review”. *Carma Research Papers* 1:2005. Aalborg: Aalborg Universitet.

Brewer M. and Shepard A., 2004, “Has Labour made work pay?”, London: J. Rowntree Foundation,

Brodsky M.M., 2000, « Public service employment programs in selcted OECD countries », *Monthly Labor Review*, October, p. 31-41.

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (BMGSS), 2005, *Sozialbericht 2005*, Berlin.

Burchell G., Gordon C., Miller P. (1991), *The Foucault Effect. Studies in Gouvernementality*, Hemel Hempstead Harvester Wheatsheaf

Cahuc P. (2002), *A quoi sert la prime pour l’emploi ?*, *Revue Française d’Economie*, volume 16 n° 3.

Cahuc P. et Kramarz F., 2004, De la précarité à la mobilité, vers une sécurité sociale professionnelle, Rapport au ministre de l’Economie et au ministre de l’emploi, mimeo.

Calmfors L., Forslund A. and Hemström M. (2002), “Does Active Labour Market Policy Work ? Lessons from the Swedish Experiences”, Institute for International Economics Studies, Stockholm University, Seminar Paper n°700.

CERC (2005), “L’aide au retour à l’emploi”, Paris : La Documentation française.

Crépon B. et Desplatz R. (2001), Une nouvelle évaluation des effets de l’allègement des charges sociales sur les bas salaires, Economie et Statistique, n°348 août.

Dean, M. (1996) Foucault, Government, and the Unfolding of Authority, in Foucault and *Political Reason: Liberalism, Neo-liberalism and Rationalities of Government*, ed. Barry, A., Osborne, T., and Rose, N. 1996, Chicago: University of Chicago Press, pp. 209-229.

De Koning J. and Mosley H. (2002), *How can active policies be made more effective ?*, in Schmid G. and Gazier B. (eds), *The Dynamics of Full Employment*, Edward Elgar, Cheltenham.

De Lathouwer L. (2004), *Making Work Pay, Making Transitions flexible : The Case of Belgium in comparative perspective*, Paper for the Workshop TLM Work package 5, Rotterdam 26-27 April.

Dilnot A. and McCrae J. (2000), “The Family Credit System and The Working families Tax Credit in the United Kingdom”, *OECD Economic Studies* n°31

Dubet F., Vérétoit A. (2001), *Une réduction de la rationalité de l’acteur. Pourquoi sortir du RMI ?*, *Revue Française de Sociologie* 42-3.

Duncan A., Pearson M. Scholz J.K., 2003, "Is there an Emerging Consensus in Making Work Pay Policies?" presentation for conference 'Political Economy of Policy Transfer, Learning and Convergence, Tulane University, <http://www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Duncan-Pearson-Scholz.pdf>

Durand M., 2004, "Trois perspectives de l'OCDE sur les indicateurs et la gouvernance de l'emploi", présentation au colloque du CEE Gouvernance et expertise de l'emploi en Europe, Paris, 13-14 décembre, p. 80-96 (www.cee-recherche.fr).

Eme B., 1997, « Aux frontières de l'économie : politiques et pratiques d'insertion », *Cahiers internationaux de sociologie*, Vol CIII, 313-333.

Esping-Andersen G. (1990), *The Three Worlds of Welfare capitalism*, Cambridge: polity press.

Estevao M. (2003), "Do Active Labour Market Policies Increase Employment ?", IMF *Working paper*, 03/234.

Finn D., 1996, *Making Benefits Work, Employment Programmes and Job Creation Measures*, Center for Economic Local Strategies, Nottingham.

Finn D., 2003, "The 'Employment first' Welfare state – Lessons from the New Deal for Young People", *Social Policy and Administration*, 37(7), 709-724.

Finn D., 2005, "The role of contracts and the private sector in delivering Britain's 'Employment first' welfare state" in Sol E. and Westerveld M., 2005, eds. *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, p. 101-118.

Fitoussi J-P (2000), "Payroll tax reductions for the low paid", *OECD Economic Studies* n°31.

Fitoussi J.P. and Passet O., 2000, "Réformes structurelles et politiques macro-économiques: les enseignements des "modèles de pays", in *Réduction du chômage: les réussites en Europe*, rapport du Conseil d'analyse économique, Documentation française, Paris, p. 11-96.

Fleury M.-J., 2005, "Politiques et institutions allemandes d'aide au retour à l'emploi", *Les Papiers du CERC*, 2005-01, décembre, CERC.

Freeman R.B., Topel R., Swedenborg B., eds (1997), *The Welfare State in Transition*, The University of Chicago Press.

Gallie D. (ed.), 2004, "Resisting Marginalization, Unemployment experience and Social Policy in the European Union", Oxford University Press.

Gautié J. (1998), *Coût du travail et emploi*, La Découverte. Collection Repères.

Gilbert N., 2002, *Transformation of the Welfare State, The silent surrender of public responsibility*, Oxford University Press, Oxford.

Goul Andersen J., Guillemard A.-M., Jensen P.H., Pfau-Effinger B., (2005) (eds): *The New Face Of Welfare. Social Policy, Marginalization and Citizenship*, COST A13 Book Series, Bristol: Policy Press, 113-134.

Green-Pedersen, C. (2003), « Toujours là, mais pour combien de temps ? De la protection sociale universelle comme modèle « contre-intuitif » et de son évolution au Danemark », *Revue française des affaires sociales*, n°4.

Greenwood J. and Voyer J-P.(2001), "Experimental evidence on the use of earnings supplement as a strategy to 'make work pay'", *OECD Economic Studies* n°31

Grubb D. (2000), "Eligibility Criteria for Unemployment Benefits", *OECD Economic Studies* n°31.

Hales J., Collins D. (1999), *New Deal for Young People : Leavers with Unknown destinations*, Employment Service, Research and Development Report, ESR 21 June.

Hall P. A., (1993) "Policy Paradigms, Social Learning, and the State, The Case of Economic Policymaking in Britain", *Comparative Politics*, vol. 25, n°3, April, p. 274-296.

- Handler, J. (2003) 'Social citizenship and workfare in the US and Western Europe: from status to contract', *Journal of European Social Policy*, 13, pp 229-243.
- Hanesch W. and Balzter N. (2001), *Activation policies in the context of social assistance*, report 4, National Research and Development Centre for Welfare and Health.
- Hege A., 2005, « Les salarié(e)s précaires, l'emploi normal, la représentation syndicale », *Revue internationale de l'IRES*, n°97, novembre, p. 68-83.
- Heikkilä M. (1999), *A Brief introduction into the Topic*. In : European Foundation (eds), *Linking Welfare and Work*, Dublin.
- Hort S., 2001, "Sweden – Still a civilised version of workfare?", in Gilbert N. and Van Voorhis R., *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, Rutgers, New Jersey, p. 243-266.
- Hotz J.V. and Scholz J.K (2000), "Not perfect, but still pretty good : the EITC and other policies to support the US low-wage labour market", *OECD Economic Studies* n°31.
- Hvinden B. (2001), *Activations Strategies in Europe and « Workfare »*, in Krause P., Bäcker G., and Hanesch W., (eds), *Combating Poverty in Europe. The Case of Germany*. Bristol : The Policy Press.
- IAB (*Chronik des Arbeitsmarktpolitik*), 2005, BAB 10-2005, „Grossbritannien: Tax Credit System unter Druck“.
- Jann W. und Schmid G., 2004, *Eins zu Eins, Eine Zwischenbilanz der Hartz-Reform am Arbeitsmarkt*, Berlin: Sigma.
- Jensen, P. and Halvorsen, K. (2004) 'Activation in Scandinavian welfare policy', *European Societies*, (6) 4 : 461-484.
- Jespersen S., Munch, J.R., Skipper L., 2004, "Costs and benefits of Danish active labour market programmes", Working Paper 2004:1, København: Det Økonomiske Råd.
- Jessop B. (1993), Towards a schumpeterian workfare State ? : preliminary remarks on post-fordist political economy, *Studies in Political Economy* (40).
- Jobert B. (1994) (eds), *Le tournant néo-libéral en Europe*, L'Harmattan, Paris.
- Jørgensen H., 2002, *Consensus, Cooperation and Conflict, the Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar: Cheltenham.
- Jørgensen H, Larsen F., Lassen M., Stamhus J., 1998, « La politique active du marché du travail au Danemark : réforme du marché et décentralisation », in Barbier J.-C. et Gautié J., dir., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris, p.155-178.
- Jørgensen Thomas Mølsted and Pedersen Claus Damtoft, 2004, *Arbejdsmarkedspolitik*, København: Handelshøjskolens Forlag (7. udgave).
- Kalina T. und Voss-Dahm D., 2005, „Mehr Minijobs = mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt“, IAT Report 2005-07.
- King D., 1995, *Actively Seeking Work, The Politics of Unemployment and Welfare Policy in the United States and Great Britain*, University of Chicago Press, Chicago.
- Knuth M., 2005, « Stumbling from a Conservative into a Liberal Welfare Regime, German Labour Market Policy Reforms 2002-2005 », présentation au séminaire du CEE de l'unité emploi, marchés du travail et protection sociale, 23.3.2005.
- Knuth, M., Ortwein, H., 1995: *Arbeitsförderung im Strukturbruch: Begleitforschung zu ABM-Projekten der Sächsischen Aufbau- und Qualifizierungsgesellschaft in Zwickau*. Gelsenkirchen: Inst. Arbeit und Technik.
- Kosonen P. (1999), Activation, incitation au travail et workfare dans quatre pays scandinaves, *Travail et Emploi*, n °79
- Kvist J. (2003), Les stratégies scandinaves d'activation dans les années quatre-vingt dix : vers un remaniement du concept de citoyenneté sociale et du modèle social scandinave, *Revue française des affaires sociales*, n°4.

- Laborsta, base de données sur le marché du travail, BIT.
- Larsen C.A. (2000), *Employment Miracles and Active Labour Market Policy. A critical Review of the Danish Evaluations*, Paper prepared for NOS-S conference, 8-10 December, Aalborg.
- Larsen C.A. 2005, "Policy Paradigms and cross-national policy (mis-) learning from the Danish employment miracle", *Journal of European Public Policy*, 715-735.
- Larsen J.E. (2001), *The Active society and Activation policy*, Paper presented at the Cost A 13 Conference : Social Policy, Marginalisation and Citizenship, 2-4 November Aalborg University.
- Larsen, F., Abildgaard, N., Bredgaard, T. And Dalsgaard, L. (2001) *Kommunal aktivering – Mellem disciplinering og integration*, Aalborg: Aalborg Universitetsforlag.
- Larsson A., 1999, "What can we learn from Denmark" in Schmid G. and Schöman K, dir., 1999, Symposium am 10. Februar 1999 „Berlin: Beschäftigungspolitische Zukunftswerkstatt im Lichte internationaler Erfahrungen“, Berlin: WZB, FS I 99-201, p. 1-10.
- Layard R.P.G (2000), *Welfare to Work and the New Deal*, The Business Economist 31, 3.
- Layard R.P.G., Jackman R., Nickell S. (1991), *Unemployment: Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford University Press.
- Lødemel I. and Trickey H. (2001) (eds), *An Offer You Can't Refuse. Workfare in International Perspective*. Bristol : The Policy Press.
- Lødemel I. , 2004, "The development of workfare within social activation policies" in Gallie D. (ed.), 2004, "Resisting Marginalization, Unemployment experience and Social Policy in the European Union", Oxford, Oxford University Press.
- Madsen P.K. (2006), "How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state", in J.L. Campbell, J.A.. Hall and O.K. Pedersen (eds), *The State of Denmark: Small States, Corporatism and Varieties of Capitalism*, Montreal: Mc Gill University Press.
- Mahé T. (2002) 'Le RMI à Rennes et à St Etienne : des dynamiques locales différentes', *Recherches et Prévisions*, CNAF, n° 67, Paris, pp 67-75.
- Malinvaud E. (1998), *Les cotisations sociales à la charge des employeurs : une analyse économique*, la Documentation Française.
- Martin J. P., 1998, « What works among active labour market policies : evidence from OECD countries' experiences », *Labour market and social policy occasional papers*, n° 35, Paris.
- Martin J.P. (2000), What Works among Active Labour Market Policies : Evidence from OECD countries' experiences, *OECD Economic Studies* n° 30.
- Meidner R.(1993), "Why did the Swedish model fail ?", *Socialist Register*.
- Milano S., 1998, "Les politiques actives de l'emploi en RFA » in Barbier J.-C. et Gautié J., dir., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, Cahiers du CEE, PUF, Paris, p. 27-48.
- Morel S. (2000) Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux Etats Unis et en France, Paris: PUF.
- Pearson M. and Scarpetta S. (2000), *An Overview: What do we know about policies to make work pay?*, *OECD Economic Studies* n° 31.
- Pierson P., 2001, ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Piketty T. (2002), *L'économie des inégalités*, La Découverte. Collection Repères.
- Ploug N., 2002, [SFI] « Impact evaluation of the European Employment Strategy », synthesis report, Copenhagen : SFI.

Rehfeldt U., 2002, "Une réforme radicale de la politique de l'emploi avec consentement syndical", *Chronique internationale de l'IRES*, n°78, p. 129-141.

Riley R. and Young G. (2001), *Does welfare-to-work policy increase employment? : Evidence from the UK New Deal for young people*, National Institute of Economic and Social Research.

Robineau Y., 1999, dir. *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, rapport de l'instance d'évaluation, Documentation française, Paris.

Rosholm M. (1999), *Evaluating subsidized Employant Programs in the Private and Public Sectors*, Department of Economics, University of Aarhus.

Rosholm and Svarer, 2004, « Estimating the Threat Effect of Active labour market programmes », Working Paper, 2004-06, Aarhus, Department of Economics, University of Aarhus.

Rousseau Y., 1999, « Le contentieux du non-emploi », *Droit social*, Mars, p. 258-267.

Maurice M., Sellier F. et Silvestre J-J. (1982), *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne, essai d'analyse sociétale*, PUF.

Schmidt V. (2004), "The role of public discourses in European Social Democratic reform projects", F.-Ebert Stiftung, Berlin, Nov 4-6.

Schöman K. (1995), *Active Labour Market Policy in the European Union*, Discussion Paper FS 195-201, Wissenschaftszentrum, Berlin.

Serrano Pascual A. (2004) (eds) *Are activation policies converging in Europe ?*, Brussels : ETUI.

Socialforsknig Institutet (SFI) (2004), Time Series of APW Calculations for Denmark, Copenhagen.

Sol E. and Westerveld M., 2005, eds. *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague.

Théret B. (1997), « Méthodologie des comparaisons internationales, approches de l'effet sociétal et de la régulation : fondements pour une lecture structuraliste des systèmes de protection sociale », *L'année de la régulation* vol 1.

Torfin J., 1999, "Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state", *Journal of European Social Policy*, 9 (1), p. 5-28.

Van Berkel R. and Møller I. H., 2002, *Active Social Policies in the EU, Inclusion through participation?*, The Policy Press, Bristol.

Van Reenen J. (2003), "Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in context", NBER *Working Paper* n° 9576.

Wadensjö E.(2001), *The Labour Market Policy – Rehn or Rubbestad*, in Milner H., Wadensjö E. (eds), *Gösta Rehn, the Swedish Model and Labour Market Policies*, Ashgate.

Walsh K., Atkinson J., Barry J. (1999), *The New Deal Gateway : A Labour Market Assessment*, Institute For Employment Studies.

Walters William (2000), *Unemployment and government. Genealogies of the social*, Cambridge University Press.

Weinkopf C., 2003, „Minijobs und Gleitzone, Rettungsanker für zusätzliche Beschäftigung?“, IAT Report 2003-05.

Westergaard-Nielsen N. (2001), "Danish Labour market Policy: Is it worth it?", Working Paper 01-10, Centre for Labour Market and Social research, November.

Annexe 5 – Le cas français présenté en perspective comparative

Source : J.C. Barbier: « The French activation strategy in a comparative perspective », à paraître dans l'ouvrage dirigé par Serrano Pascual A. and Jepsen M., en 2006.

The French case in perspective: a dubious pace-setter for the continental group?

As one of the large members of the 'continental' family, with Spain, Italy and Germany, France has nevertheless been always difficult to locate in the cluster. In an important part of the literature, it has traditionally and excessively been seen as rather 'frozen' with regard to the restructuring of its system of social protection (Palier 2004; Esping Andersen 1996). Yet, when seen in the light of the recent history, this picture is at least partly inadequate (Barbier and Théret 2004). With respect to activation, France certainly is not to be classified as a laggard (Barbier and Ludwig-Mayerhofer 2004; Barbier and Fargion 2004). Structural reform and flexibilisation of the French labour market have also taken place on a very significant scale from the late 80s. Unlike in Spain and in Italy, remarkable developments have occurred in France combining social protection and labour market reforms. These transformations may represent a harbinger to future evolutions towards a third, hybrid ideal-type of activation among the other members of the 'continental' family, combining German and French reforms.

In a nutshell, the French activation strategy – which certainly in no way appears as consistent today as the universalistic and the liberal approaches – is a combination of features taken from both. Indeed, the elements seem to be picked either from the liberal and from the universalistic ideal-types : (1) While activation was decidedly introduced from the late 1980s¹⁷⁹, unemployment insurance and 'assistance' have recently been at the forefront of the public debate and reforms have tended to target remaining regulations leading to possible 'inactivity traps', especially for minimum income benefits' recipients; (2) A sector of employment programmes, well established, mostly wage-based¹⁸⁰, certainly amounts to significant activation (with some resemblance to Scandinavian programmes); (3) Large sectors of social protection (social services, family and housing benefits) have so far been spared any particular linkage to work incentivising. In this respect, unlike the liberal type of activation and closer to the universalistic model, there seems to remain a significant – although decreasing – room for manoeuvre for 'traditional' social policy – most notable within family policy; (4) A demand side measure, the gradual decrease of employers' social contributions' has taken the leading role in the activation dynamics, after it was 'embedded' into the working time reduction process (now abandoned), along with emerging tax credits – a conjunction of reforms which have thoroughly altered the traditional Bismarckian principle of the funding of social protection via social contributions; (5) Finally, the introduction of a consistent activation strategy has yet to materialise in the domain of 'active ageing'. A more detailed (however not exhaustive) survey of particular areas of social policy helps illustrating this situation.

¹⁷⁹ An exception is the emergence of the French innovation of *insertion*, which dates back to the mid-70s (see further).

¹⁸⁰ E.g. implying access to proper wages (although generally low) and not assistance benefits.

With hindsight, programmes introduced from 1975 under the banner of *insertion* could be seen as precursors to activation reforms later implemented elsewhere especially in Spain and Italy (Barbier 2005a). Yet, when they were introduced for the disabled and the young unskilled, their justification was to ‘activate’ these groups in a very specific sense: exactly at the opposite of a punishment or as the only way out from presumed ‘dependency’, work was here promoted as a positive channel for integration into society and accessing full political citizenship. Originating in civil society initiatives, the French doctrine of *insertion* was only at a second stage appropriated by the administration, which designed fully-fledged ‘*insertion* policies’. In the initial solidaristic *insertion* philosophy, ‘social integration’ was never meant primarily in terms of constraining people to take jobs on the market. In fact, due to the particularly low rate of job creation in France at that period, many programmes entailed the opposite function of keeping people in ‘welfare’ rather than transferring them over to work which did not exist (Barbier and Théret 2001). Although somehow watered down over the last years, this rationale can be interpreted in terms of ‘Republican’ values, linked to the state’s obligation to act as an employer of last resort.

Throughout the 80s and into the 2000s programmes mixing both minimum income benefits and job creation schemes have played a key role. Although a mean quantity of 400 to 500,000 places have been funded yearly¹⁸¹, this provision was never able to accommodate all potential candidates, thus ruining the programme’s claim to ‘universal solidarity’. Moreover, minimum income benefits did not significantly feature before the second half of the 70s within a system, built after the 2nd world war upon the hegemony of social insurance principles. Palier (2002) once noted very aptly that ‘Beveridgean outcomes’ were pursued in France with ‘Bismarckian instruments’. It can be argued that there are links over time between the first Republican assistance benefits introduced in the late 19th century years and the 20th century system. These provided ‘Republican assistance’ well before the generalisation of *Sécurité Sociale*.

Unlike general assistance benefits, these *minima sociaux* were introduced for categories in ‘three generations’ (Barbier and Théret 2003). They included benefits for lone parents (API, *Allocation de parent isolé*, from 1976); benefits for the disabled (AAH, *Allocation d’adulte handicapé*, from 1975) and *Allocation spéciale de solidarité* (ASS) (unemployment assistance, from 1982). The RMI (*revenu minimum d’insertion*) appeared in 1988 as a totally new benefit (a universal minimum income for all those not entitled to any of the others). Its main innovation lay in the introduction of a ‘*contrat d’insertion*’, defining a ‘*projet d’insertion*’ (plan) which described the scheduling of actions the benefit’s recipient was supposed to undertake. Activities were in the areas of health, housing, various forms of counselling and, last but not least, employment and training: this was the ‘invention’ of the French activation. Moreover, even today when a fresh reform is being somehow chaotically implemented¹⁸², conditions for eligibility have never included the obligation to actively seek work¹⁸³ or to be considered as in Germany as *erwerbsfähig*, after the Hartz IV reform.

¹⁸¹ The active population in France has been in the range of 24 to 25.5 million in the 90s.

¹⁸² In 2004, the Raffarin government introduced new legislation for RMI recipients after a certain period of eligibility. These individuals were supposed to be transferred to a new benefit (*revenu minimum d’activité*, RMA), which was supposed to entail enhanced employment obligations for a target of 100,000 contracts. However, the reform was met with considerable opposition from various actors and at the end of 2004, only about 500 contracts were actually signed. The programme was subsequently completely redesigned.

¹⁸³ Indeed, successive 1988 and 1992 RMI Acts established RMI as an unconditional citizenship right. Article 2 of the RMI Act reads as follows: “Every person residing in France whose income (..) does not reach the amount of the minimum income (..) and who is at least 25 or is in charge of one or several child (ren) (..) and who

Nevertheless political and economic pressures have fostered reforms aiming at eliminating possible disincentive effects. This rationale has presided over the reform of minimum income benefits in the late 90s, in line with the overall influence of the ‘activation’ political discourse but also with the political discourse of the EU co-ordinations (Barbier 2004c; 2005b). Yet AAH has never entailed problems of inactivity comparable to for instance the disability benefits in the UK or the Netherlands. As for API, contrary to British benefits for lone parents, it was ‘activated’ from the start, because served only for the period when the children were under three: presently, 40% of API recipients receive it for less than one year, and 40% of them are also active.

On the opposite, for ASS, although in theory rules similar to the unemployment insurance have always applied, the majority of its older recipients have tended to be exempted from active job search, thus resembling early retirees on the dole. From 2002, the new conservative government introduced a reform of ASS in order to limit the duration of eligibility to two years. However, after their defeat at the regional elections in 2004, the French government scrapped the reform: it is interesting to compare this development to what happened in Germany where – despite protest and demonstrations – the red-green coalition has stuck to the merging of the former *Sozialhilfe* and the former *Arbeitslosenhilfe* into the new *Arbeitslosengeld II* for working-age individuals after one year of traditional unemployment insurance, from the 1st of January 2005. Value conflicts are obviously differently tackled in both countries. In Germany the government seemed not to fear a 400,000 increase in the count of unemployed and extended the *Erwerbsfähigkeit* rule to all assistance beneficiaries. In France, for all the talk of increasing sanctions, the government has balked before the obstacle and tried to circumvent it not only for fear of inflated statistics but also for fear of appearing out of tune with traditional Republican citizenship values.

In unemployment insurance, activation was present from the start (the ‘old activation’ obligation to seek work) and the ‘actively seeking’ clause has never been rhetoric for recipients. However, in a comparative perspective, sanctions were always limited and they only recently started to increase (a bill adopted in December 2004 has provided for further regulations for job search obligations). In the mid-1980s, the French insurance fund innovated with the provision of more active support to the insured unemployed: AFR (*allocation formation reclassement*) allowed for an extension of the compensation period and additional support for training periods. Since then, the philosophy has been both to activate unemployment compensation by giving the unemployed better opportunities to improve their employability and, more marginally, to influence employers’ decisions to hire long term unemployed people.

Activation also featured high in the long and conflictual process of reforming unemployment insurance in 2000, when PARE – *plan d’aide au retour à l’emploi*, (back-to-work support plan) was introduced. In October 2000, employers’ organisations and only three of the five French representative trade unions agreed on the reform. But it was eventually only implemented from July 2001, after more than a year of conflict among unions and between unions and employers’ associations and the government.

The mainstream benefit, which used to decrease with time, was upgraded and remained unchanged over the total duration of entitlement¹⁸⁴. This reform, which also entailed an increase of the stress put on a ‘back-to-work’ logic, certainly look more comparable to Scandinavian activation than to the liberal ‘welfare-to-work’. However, means have never

accepts participation in the activities, determined with him/her, that are necessary for his/her social or labour market integration, has a right to RMI” (1988, 1992 amended, Acts).

¹⁸⁴ In 2005 the mainstream duration of the benefit was 23 months (for 14 months of employment in the preceding 24).

been available in France at levels comparable to Scandinavia: the French system remains well short of a comprehensive logic of universal provision. The latest period of the implementation of the PARE, now the mainstream benefit and form of ‘activation’, has also seen a very significant increase of sanctions for the unemployed¹⁸⁵, while a new decrease of the benefit, decided in December 2002 and to be implemented fully in 2004, was eventually partly cancelled after the conservative government lost the 2004 regional elections.

Over the same period and presently, significant new management reforms have occurred in the Public Employment Service (increasing out-sourcing of services; possible mergers of unemployment insurance and the PES, etc., which, to this day, are difficult to assess – Barbier 2005c).

All in all, the French picture of activation that emerges from this period is a mix of state-led initiatives to introduce more universal coverage, under the justification of Republican solidarity and, on the other hand, an early adjustment to increasingly active compensation of the unemployed in the insurance sector, which culminated in 2001 with the introduction of PARE’s ‘new activation’ as the standard provision for all insured unemployed. Along with the introduction of a more activation-oriented political discourse, the collapse of the reforms of assistance (RMA, ASS) after the regional elections should be interpreted as a clear sign that the solidaristic element of the French policy cannot easily be dispensed with, even by conservative governments.

Employment programmes and the public employment service

The fact that France over the last 20 years failed to achieve full employment and saw its unemployed population grow is very well documented. Hence, governments were confronted with the ‘employer of last resort’ question (a question that has run more or less in French history since the French Revolution), the state being expected to provide temporary (or ‘secondary market’) jobs when the market failed to deliver them. As a result – although never reaching levels observable in Sweden and Denmark – a significant proportion of GDP has been constantly devoted to employment expenditure (Barbier and Gautié 1998).

Actually, in France, from the 1980s, *politiques publiques de l’emploi* have gradually emerged as a new, significant and consistent policy area for social protection (Barbier and Théret 2003; 2004). In a first period, from the late 80s, extensive programmes were introduced. The corresponding expenditure went from 0.9 to more than 4.0%¹⁸⁶ of the GDP from 1973 to 1995, a considerable expansion, which has only slightly been slowed recently. Programmes have encompassed: (i) training schemes for the unemployed; (ii) temporary subsidised employment in the public and non profit sectors; (iii) subsidised contracts in the market sector for certain hard-to-place groups. Except for training programmes, almost all participants enjoyed an employee status (*statut de salarié*) and, consequently, were entitled to standard social protection rights (nevertheless, there has been a clear relationship between these schemes and the emergence of a ‘working poor’ stratum in France). The number of participants in the various employment programmes increased to about 10% of the active population in the late 90s (a stock of 2.5 million in 2000, but 2.1 in 2003). This figure includes a stock of about 300 to 500,000 places for the temporary subsidised jobs in the

¹⁸⁵ The number of sanctions has sharply increased with the introduction of the PARE: in 2004/2005, there were about 35,000 to 40,000 *monthly* sanctions (*radiations*) for a total of roughly 340,000 people leaving the PES register (in 1991, when the labour market was also very depressed and the number of people leaving the register was about the same, the number of sanctions was about 50,000 *annually*.)

¹⁸⁶ This figure includes so-called ‘passive benefits’.

public and non-profit sector, among which the CES (*Contrats emploi solidarité*) have been the mainstream contract¹⁸⁷. As a result, during the period, all governments – despite obvious reluctance from the more liberal ones – have stuck to the logic of the state as an employer of last resort to a certain degree, for fear of being confronted with even higher unemployment figures and with recurrent social demonstrations, as those which occurred in 1995 and 1997. The cancelling of the Raffarin government reforms implemented in 2003 is a confirmation of this fundamental feature of the French style of activation.

Globally, over the period, these programmes nevertheless have failed to actually provide hard-to-place people (and the unemployed more generally) with effective transitions to conventional market jobs. Only a minority of CES participants succeeded in gaining such access. Other forms of temporary subsidised jobs, like the *emplois jeunes*¹⁸⁸, have nevertheless brought positive outcomes for participants (although net effects are controversial). Accordingly, subsidies targeted on contracts for the long-term unemployed or RMI beneficiaries in the private sector have proved effective in France. Yet, while more similar to the Scandinavian ‘employer of last resort’ rationale than to the liberal one in this domain, the overall French policy appears as implemented only half-way, because of limited funding and quality. Hence, a significant proportion of employment programmes could certainly not be viewed as effective paths to activation but, like in many other countries, have certainly acted as ways of decreasing ‘open unemployment’¹⁸⁹. These discouraging outcomes are a constant difficulty for politicians to legitimise programmes which they nevertheless continue to promote; such programmes also function as a tool for flexibilising the labour market, at its margins. They also concur to the increasing prevalence of an insider/outsider inequality and certainly foster the special relationship French society has built over the last twenty years with the concept of *précarité* (Barbier 2005f).

Family benefits are unlikely candidates to activation

In the liberal mode of activation, tax credits, and particularly family-based tax credits have now gained a central role (Wright et al. 2004). None of this exists either in the universalistic model or in France.

The French legacy of a large scale family policy is well known: it has encompassed a wide array of benefits, the most prominent of which have been benefits for families with two kids and more, and housing benefits which have acted as effective mechanisms to alleviate poverty. This should not be equated with ‘familialisation’, a feature rightly supposed to be adverse to ‘activation’. Indeed, the dual-earner model has prevailed in France for a long time. True, in certain cases, and very recently again, familialistic and even natalistic features of the old times have resurfaced, clearly contradicting the mainstream policy of enhancing child care

¹⁸⁷ In 2004-2005, this contract was reformed but its basic rationale were not changed.

¹⁸⁸ The *emplois-jeunes* (or *nouveaux services-emplois jeunes*- NSEJ) programme was one of two flagship programmes introduced by the Jospin government in 1997, along with the reduction of the working time. NSEJ were 5-year temporary contracts, signed by young people under 25 in associations and in the public sector. The programme – cancelled by the Raffarin government –however has still more than 100,000 participants at the end of 2004. Outside France, the rationale of the programme was largely misinterpreted (on this see Lødemel and Trickey 2000). The French regional councils, now all governed – except Alsace – by leftwing executives, have announced a large scale regional programme to replace the contracts. In summer 2005, the Villepin government eventually reintroduced a similar programme in the public sector, although on a much smaller scale.

¹⁸⁹ It must be stressed that similar discussions developed even in the most successful countries, including Denmark (Jørgensen 2002). Germany resisted for a long time to the implementation of such temporary jobs, but recently changed tack with the launch of ‘one Euro jobs’ in the context of the Hartz reforms.

and the reconciliation of work and family¹⁹⁰ (Barbier and Théret 2004). Yet, despite very important persisting gender differences, the French system has long been ‘de-familialised’ although obviously not to an extent similar to the Nordic situation. Contrary to Esping Andersen’s interpretation (1996), this feature clearly distinguishes France from Italy and Germany. However, French family benefits de facto allow many young people to remain dominantly inactive and France is among the EU countries with the lowest participation and employment rates for the 15-24. Universal housing benefits are also at a substantial level for students not living with their parents and they certainly do not foster job search or labour market participation. Hence, the combined effect of high participation in education and family-linked benefits can be seen as directly hindering the extension of the activation dynamics for the young, and to a minor extent for certain categories of mothers.

Activating the funding of social protection

Another policy area for activation stands in-between social and tax policies. In comparative terms, the French social protection system was still dominantly funded by social contributions to the level of about 66.5% of the total bill in 2003. However, in the 90s, indirect labour costs, it was agreed, were completely employment unfriendly, and the solution lay in the decreasing of social contributions paid by employers, in order to foster job creation. This element of the activation strategy was deliberately implemented from the late 80s and it has resulted in a fundamental overhaul of the funding of social protection. The creation of a special contribution (*contribution sociale généralisée*, CSG¹⁹¹) represented a major ‘Beveridgean’ innovation (Barbier and Théret 2003; 2004). In contrast to the British tax credits, this shifting of previous employers’ social contributions over to the budget is demand-oriented, aiming at fostering job creation rather than at ‘incentivising’ people to take jobs. Yet the French government has also introduced a tax credit, the *prime pour l’emploi*, which, although still marginal, has represented an additional shift in labour market thinking. Decisive successive reforms were implemented from 1993 and from 1998 (the reduction of the working time, RWT). With the return of a conservative government from May 2002, the previous RWT logic has been reversed, but the reduction of employers’ social contributions has been again extended. Altogether, state budget expenditure for compensating reduced contributions soared from 1993: while the aggregated outlays for unemployment insurance and traditional ‘active’ programmes has remained roughly unchanged, the amount spent on this compensation has multiplied by almost six over 7 years. The present proportion of the workforce affected by the reduction (around 60%) means that this most important feature in the French activation strategy has become permanent. As a result, France emerges as very different from all the other ‘continental’ countries. Its originality lies in the combination of radical reform of the funding of social security and subsidies to labour demand, in a context of flexibilisation of the labour market, through the introduction of atypical contracts, the latter strategy being introduced ‘by stealth’ (Barbier 2003): in Spain and Italy, only the flexibilisation element was introduced (Barbier and Fargion 2004).

As a further substantiation of the intrinsic limits of the ‘welfare regime’ approach, within the continental cluster, only France has embarked on this consistent structural transformation of its social protection both on the side of funding (the significant increase of the funding by tax and special new contributions to the state budget) and on the labour market side (reductions for employers). This has resulted in a rather clear strategy to ‘liberalise’ the system, mainly stressing the demand side of the labour market, and only marginally the

¹⁹⁰ This was for instance the case with the introduction of the *allocation parentale d’éducation* (APE).

¹⁹¹ CSG was invented when M. Rocard was prime minister in 1990.

supply side and individual incentives. From the current evaluation studies (see later), the overall impact, in terms of employment creation actually appears controversial. But gradually, unions, parties and the employers have been at least partly convinced of the strategy of funding reforms, as linked to the reduction of labour costs, and coupled with the 'solidaristic' policy of the employment schemes.

Exit or activation for early retirees and disabled people?

A last significant area of social policy susceptible to be affected by activation strategies encompasses pensions, early retirement programmes and disability benefits. In France, governments have resorted extensively, from the late 70s and into the 90s to early exit schemes. Early retirement was particularly used to remove older and redundant workers from the labour market, their early retirement benefits being funded by the state budget. This mechanism became very palatable both to employers and to unions, because it allowed for a 'socialisation' of individual consequences and it allowed employers to avoid devising old-workers-friendly conditions of employment (Guillemard 1986): this very well known prerequisite of active ageing strategies has only recently started to surface again in the public debate although with considerable hesitation (Guillemard 2003). Resorting to such arrangements was at its highest in heavy industries and large firms in the 80s. It then started to decrease significantly; however, new, more targeted schemes were introduced, of which only some were actually 'activated' in the sense that the older left the labour market in exchange for the recruitment of young people. In 1994, the statistics showed a stock figure of participants in various early retirement schemes at about 210,000 people. At the same time, 284,000 older assisted unemployed were allowed not to seek jobs. In 2001, the corresponding figures were at 204,000 and 365,000. These figures point to a persistent inability to turn away from inherited practice. Fresh initiatives were heralded in the wake of the 2003 pension reform (which increased the number of years of contributions to 40 in the public sector), but all odds are that France will prove unable to reach the targets for employment rates which were fixed at the EU Barcelona summit.

The features of the French system, values and norms in the continental cluster

From a first point of view, important features tend to show France's 'continental inability' to activating its system: a structural situation in terms of labour market participation from the young and the older and a clear inability so far to reforming early exit from the labour market. Moreover, whatever the reforms, they have occurred on the background of low employment creation and of an increased segmentation of the labour market, with certain categories in the workforce particularly affected by insecurity and instability, low quality of jobs, while the majority has retained significantly better security and social protection rights (Barbier 2003). In this respect, the 'activation' reforms of the 80s and the 90s have obviously not delivered their promise of integrating all in the labour market. The French system has been able to only limit some of the negative consequences, with ambiguous outcomes (see the *insertion* case). The French system is also still much prone to gender-bias. Although labour market gaps between the status of women and men on the labour market have tended to decrease in the 90s, caught in their presumably 'gender-blind' Republican tradition, French policy makers have begun to seriously address the gender question only in the second half of the 90s. Although the French system has been much more 'de-familialized' than Italy's, Spain's or Germany's, as individuals, women in France overall enjoy lower quality social protection and lower quality provision of services related to employment. Another 'continental' feature concerns the young. In France, despite significant exceptions (the *NSEJ*

programme was one in 1997-2002), the young have been eligible to lower quality social benefits and programmes in the last 20 years. This should of course be linked to the ‘familialistic’ legacy. Many entitlements and benefits the young under the age of 20 to 25 are eligible to still depend on the family policy system and are not individualised. Moreover, the young experience worse conditions than adults and older employees in terms of labour market participation and the precariousness of employment, especially the less qualified and young women.

An *inability to achieve universalism* (particularly to the ‘generous’ universalism typical of the Scandinavian countries) is another important feature: France is certainly ‘continental’ in this respect. As is typically illustrated in the case of the minimum income benefits, and especially RMI, whereas entitlements and rights are theoretically designed as universal, *de facto* eligibility is selective. This situation can be explained by many reasons: overload of services, scarcity of resources, actual targeting mechanisms. A similar situation applies to the unequal access to places in employment or vocational training programmes. It leads to some polarization (the opposition between better quality mainstream insurance-linked provision and lower quality assistance-linked provision, but also to the increasing emergence of a working poor stratum in French society) and labour market segmentation, along with the very high share of the French civil service in the labour force (Barbier, 2005d).

Moreover – and this is probably one of the main realities ‘universalistic’ analyses of ‘workfare’ fail to grasp, another continental feature is observable in France, which like Italy, Spain and Germany has left punitive provisions largely in the background: for all the activation discourse, France is still bound to experience limited pressure for job search, and the absence of a consistent *punitive* orientation. This should not only be attributed to scarce labour market opportunities and to the lack of resources, but also to the enduring Republican citizenship reference. As was already noted before, the collapse of the Raffarin reforms in 2003-2004 confirm this analysis. In a way, the RMI is typical of this failure to ‘activate’ assistance along a liberal line. Its core political justifications entail the extension of the effective exercise of political participation to the polity. This ‘Rousseauist’ approach sharply differs from the Anglo-Saxon conception of ‘rights and responsibilities’ (Barbier and Théret 2003). *Insertion professionnelle* retains a positive function of political integration¹⁹². At least the latest conservative government did not feel free to impose more drastic reductions openly. But the Centre-right will probably try harder in the near future.

All in all, a distinct and durable type of activation has been established in France, which borrows at the same time from British and Swedish lessons. It certainly looks so far as a hotchpotch of elements and as a hesitating policy. We have shown that, for institutional reasons, despite many similarities with France, Italy is unlikely to tread the French path in the foreseeable future (Barbier and Fargion 2004). The case of Germany is more uncertain: many of the reforms introduced in the numerous stages of the Hartz reform bear clear similarities with the French ones, probably also heading towards a hybrid of universalistic and liberal traits in the context of renewed Bismarckism with the introduction of obvious Beveridgean elements. In all the continental countries, it is obvious that internal dynamics are of greater import than influences coming from the outside: this important fact does not however preclude the possibility of a third hybrid type of activation emerging gradually. Yet whereas

¹⁹² More generally, ‘collective participation’ to the definition of rights is marked by the domination of the central state and a relatively secondary role ascribed to social partners. Phases when unions resort to confrontation and street demonstrations are also characteristic of the French polity.

Denmark and the UK appear at the moment as pace-setters for activation strategies, no clear leader will probably emerge in the continental cluster of countries.

The French strategy: continental outcomes in the context of the EES?

What do we know about outcomes: does activation work in France?

Typically, in France as with the EES in general (Barbier 2005a), one of the most weakly documented subjects is a comprehensive assessment of the effects of activation strategies. We have analysed elsewhere the absence of a rigorous evaluation of the first stages of the EES in most member states: only politicized documents have addressed this question (Barbier 2005e) and they avoid documenting causality.

What is striking in this respect is that the appreciation of activation reforms seems to be dominated by a constant stream of evaluation studies that are conducted on the basis of mainstream economic methods and disseminated by the OECD. One frequently quoted reference is by J. P. Martin (1998). Additional references include papers devoted to the question of ‘making work pay’ strategies (Duncan et al. 2003; Pearson and Scarpetta 2000). From reading this literature one would be easily led to think that programmes across countries are converging and homogenous: our approach here exactly points to the contrary. For instance, the very notion of what could be a ‘make work pay policy’ is more often that not left in the vague. Duncan *et al.* (2003) skip the subject of definition and categorize programmes existing in France and Denmark as if those were comparable to the EITC and the WFTC: yet empirical research shows that programmes in those two countries are completely different because they are embedded in institutional contexts completely at odds with the Anglo-Saxon environment¹⁹³. Yet, many researchers seem to forget to take these evaluation studies with a pinch of salt and to contextualise them before drawing any comprehensive appreciations of the reforms. Such standardised and presumably scientific conclusions drawn from international mainstream economic studies should be reinterpreted in a wider framework to convey any significant meaning. The OECD’s directorate for employment itself begins to understand the limits of their universalistic comparison methods¹⁹⁴. Evaluation studies are certainly useful and indispensable for analysing policies, but decidedly partial.

What we learn from the French activation strategies can be finally summed up in the following major conclusions:

The actual impact of the reforms in unemployment insurance is mixed: before the latest reforms (from 2001) the introduction of a gradual reduction of the benefit over time was paradoxically proved to be linked to a decrease of leavers of unemployment benefits. The 2001 reform, for its part, has not yet been fully evaluated.

¹⁹³ The *prime pour l’emploi* in France has remained marginal (Barbier 2003), although it is being again promoted and extended (2005). In Denmark, only across the board tax reductions appear in successive NAPES under the ‘make work pay’ item of the EES (guideline 8). This is a good example of the effects of the EES: member states tend to translate in English their specific programmes in a presentational manner (Barbier 2004c).

¹⁹⁴ M. Durand, deputy director of the directorate presented a paper at a December 2004 conference in Paris organised by CEE. She states in her paper: “La mise au regard des indicateurs de performances et des indicateurs de politiques est une tâche complexe, qui ne permet pas facilement de conclure sur l’impact et l’efficacité de mesures mises en œuvre, et donc permet difficilement de tirer des enseignements définitifs en matière de prescriptions politiques » (Durand 2004 : 88).

In the domain of assistance benefits and temporary subsidised jobs in the public and non-profit sector, results are mixed. In a context of a highly selective labour market with low employment creation, a major proportion of beneficiaries are 'hard-to-place' and 'stuck' in a succession of either subsidised contracts or low quality market jobs and for them, quality *insertion* has remained a failure. However, other positive aspects of this form of active programmes have been noted (Barbier 2003). In a never negligible number of cases, such subsidised jobs help transitions to the conventional labour market and are a source of income (albeit limited and increasing the number of the working poor); they also help beneficiaries keeping contact with some forms of employment and the former express satisfaction at that. High quality subsidised temporary jobs (the NSEJ programme is a case in point) were successful on many counts. All these factors help relativizing de-contextualised judgements such as the OECD approach in this domain¹⁹⁵.

As occurs in most EU countries, placements of beneficiaries in the private sector are nevertheless much more effective, particularly in their capacity to counter selective exclusion of the hard-to-place from available jobs. Although the French record is certainly less brilliant than for instance the Danish, positive results are never marginal and, as in all EU member states, even in the most successful, 'activating' assistance recipients always appears less effective (Abrahamson 2001; Jørgensen 2002).

In the area of the reform of funding mechanisms of social protection and reducing employers' social contributions to foster labour demand, results are also mixed. The French ministry of finance recently published a recapitulative assessment of the evaluation studies in this respect (Lacroix et al. 2003). In this document employment effects appear as very dependent on the methodology used and on the time frame within which econometric evaluation is conducted. Overall figures of job creations ascribable to the programme from 1997 vary from 210,000 to 490,000 on the 'long-term' (ibid.: 6). This subject has constantly been controversial among experts in France.

Although it is impossible to strictly establish causal links between the various sorts of activation programmes and the entire French activation strategy described in the present paper, it is nevertheless rather clear that (i) inequality and poverty rates have not been significantly affected over the period studied, although the development of a working poor stratum within the French workforce is documented; (ii) minor targeted effects on the labour force participation of certain categories are observable; (iii) however, finally, efforts to 'activate' the older workers have certainly not been successful.

For studying activation strategies, the French case is interesting because it clearly diverges from either the Scandinavian universalistic or the British liberal ones. French features identified in the above sections easily find echoes with other reforms in countries belonging to the continental group of systems. However, the assumption that these characteristics might eventually constitute the common elements of a 'continental' approach to activation is still very far-fetched. This proves that the 'new' activation is certainly easier to implement in Beveridgean systems.

¹⁹⁵ J.P. Martin (1998: 21) writes that "evaluation literature shows fairly conclusively that this measure [*direct job creation in the public sector*] has been of little success in helping unemployed people get permanent jobs in the open labour market (...). However OECD countries continue to spend large amounts on public-sector job creation programs and the policy debate about the utility of this intervention is still alive. Temporary employment programs in the public sector can be used as a work test for unemployment benefits claimants and as a means of helping the unemployed maintaining contact with the labour market, particularly in a recession when aggregate demand is depressed and vacancies scarce. But since (...) [*these programmes*] have a low marginal product, they should be short in duration and not become a disguised form of heavily subsidised permanent employment".

With regard to the EES influence, it is clear from its first stages (from 1997 to 2004) that the strategy has been able to accommodate all types of national activation strategies. Even from a normative point of view, very different value choices easily fit in the common framework.

Finally, the French case substantiates a clear conclusion: from the limited and rather fragmented information and research available, it is very difficult to ascribe consequences and transformations to the reforms that have been implemented from the early 90s and can be considered as pertaining to the various dimensions of activation. Moreover, universalistic analysis that contend that the activation reforms – once defined rigorously – have tended to downgrade the substance of ‘social citizenship’ in France are not vindicated by empirical research (Barbier 2005g).

References of Annex 5

Abrahamson P., 2001, “L’activation des politiques sociales scandinaves : le cas du Danemark”, in Daniel C. et Palier B. ed., *La protection sociale en Europe, le temps des réformes*, MIRE, Documentation Française, Paris, p. 123-140.

Barbier J.-C., 2002a, « Peut-on parler d’activation de la protection sociale en Europe ? » *Revue française de sociologie*, n° 43-2, avril-juin, p. 307-332.

Barbier J.-C., 2002b, « Une Europe sociale normative et procédurale : Le cas de la stratégie coordonnée pour l’emploi » *Sociétés contemporaines*, n°47, p.11-36.

Barbier J.-C., 2003, (with Brygoo A., Viguier F. and Tarquis F.) “Normative and regulatory frameworks influencing flexibility, security, quality and precariousness of jobs in France, Germany, Italy, Spain and the United Kingdom”, ESOPE project report, Fifth Framework project.

http://www.cee-recherche.fr/fr/fiches_chercheurs/texte_pdf/barbier/wp1-2FINALBarbiersynth%E8se.pdf

Barbier, J.-C., 2004a, ‘Systems of social protection in Europe: two contrasted paths to activation and maybe a third’, in J. Lind, H. Knudsen, H. Jørgensen (eds) *Labour and Employment Regulation in Europe*, Brussels: PIE- Peter Lang, pp 233-254.

Barbier, J.-C., 2004b, ‘Activation Policies: A Comparative Perspective’, in Serrano Pascual A. (ed) *Are Activation Policies Converging in Europe, The European Employment Strategy for Young people*, Brussels: ETUI, pp 47-84.

Barbier J.-C., 2004c, (with a contribution by Sylla N. S.), ‘La stratégie européenne pour l’emploi: genèse, coordination communautaire et diversité nationale’, rapport pour la DARES (Ministère du travail), janvier, http://www.cee-recherche.fr/fr/rapports/strategie_europeenne_emploi.pdf.

Barbier, J.-C., 2005a, ‘The European Employment Strategy: a channel for activating social protection?’ in J. Zeitlin and P. Pochet with L. Magnusson, eds., *The Open Method of Coordination in Action: The European Employment and Social Inclusion Strategies*, Brussels: PIE-Peter Lang, p. 417-446.

Barbier J.-C., 2005b, “Research on Open Methods of Coordination and national social policies: what sociological theories and methods?”, in T. Bredgaard and F. Larsen, *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Pub., p. 47-74.

Barbier J.-C., 2005c, “Embedding Contractualism in National Institutions: Performance Contracting in the French Public Employment Service”, in Els Sol and Mies Westerweld, eds. *Contractualism in Public Employment Services, A New Form of Welfare State Governance*, Kluwer Law International, The Hague, p. 255-280.

Barbier J.-C., 2005d, “Learning from Denmark? Reflection on the “Danish miracle” from a French angle”, in C. Buhigas Schubert and Hans Martens, « The Nordic model: a recipe for European success ? », September, Brussels: European Policy Centre, p. 94-100.

Barbier J.-C., 2005e, « Dealing anew with cross-national comparison: when words matter » in Barbier J.-C. and Letablier M.T., (eds) *Cross-national comparisons : epistemological and methodological issues*, Brussels: PIE Pieter Lang.

Barbier J.-C., 2005f, « La précarité, une catégorie française à l’épreuve de la comparaison internationale », note critique, *Revue française de sociologie*, n°46-2, pp. 351-371, avril-juin.

Barbier J.-C., 2005g, “Citizenship and the Activation of Social Protection: a Comparative Approach”, in Jørgen Goul Andersen, Anne Marie Guillemard, Per H. Jensen, Birgit Pfau-Effinger (eds): *The New Face Of Welfare. Social Policy, Marginalization and Citizenship*, COST A13 Book Series, Bristol: Policy Press, 113-134.

- Barbier J.-C. and Fargion V., 2004, "Continental inconsistencies on the path to activation : consequences for social citizenship in Italy and France", *European Societies*, (6) 4 : 437-460.
- Barbier J.-C. and Gautié J., 1998, *Les politiques de l'emploi en Europe et aux Etats Unis*, Cahiers du CEE, Paris: PUF.
- Barbier J.-C. and Ludwig-Mayerhofer W., 2004, « The many worlds of activation », *European Societies*, Introduction to the special issue (eds) (6) 4: 423-436.
- Barbier J.-C. and Nadel H., 2000, *La flexibilité du travail et de l'emploi*, Domino, Flammarion, Paris [2002, *La flessibilità del lavoro et dell'occupazione*, introduzione di L. Castellucci e E. Pugliese, Donzelli, Roma.]
- Barbier J.-C. and Théret B., 2001, "Welfare to Work or Work to Welfare, the French Case ? " in Gilbert N. and Van Voorhis R., *Activating the Unemployed : A Comparative Appraisal of Work-Oriented Policies*, Transaction Publishers, Rutgers, N.J., p. 135-183.
- Barbier J.-C. and Théret B., 2003, "The French Social Protection System: Path Dependencies and Societal Coherence", in N. Gilbert and R. Van Voorhis, eds., *Changing Patterns of Social Protection*, Transaction Publishers, New Brunswick, p. 119-168.
- Barbier J.-C. and Théret B., 2004, *Le nouveau système français de protection sociale*, Repères, Paris: La Découverte.
- Börzel T. and Risse T., 2000, *When Europe hits home: Europeanization and domestic change*, European Integration online Papers (EIoP), Vol. 4, N° 15, <http://eiop.or.at/eiop/texte/2000-015a.htm>
- Duncan A., Pearson M. Scholz J.K., 2003, "Is there an Emerging Consensus in Making Work Pay Policies?" presentation for the conference 'Political Economy of Policy Transfer, Learning and Convergence, Tulane University, <http://www.tulane.edu/~dnelson/PolTransConv/Duncan-Pearson-Scholz.pdf>
- Durand M., 2004, "Trois perspectives de l'OCDE sur les indicateurs et la gouvernance de l'emploi », présentation au colloque du CEE Gouvernance et expertise de l'emploi en Europe, Paris, 13-14 décembre, p. 80-96.
- Esping-Andersen G., 1990, *The three worlds of welfare capitalism*, Cambridge: Polity Press.
- Esping-Andersen G., 1996, *Welfare states in transition, National Adaptations in Global Economics*, London: Sage.
- Gilbert N., 2002, *Transformation of the Welfare State, The silent surrender of public responsibility*, Oxford University Press, Oxford.
- Goul Andersen, Jørgen; Guillemard, Anne Marie; Jensen, Per H.; Pfau-Effinger, Birgit (eds): *The New Face Of Welfare. Social Policy, Marginalization and Citizenship*, COST A13 Book Series, Bristol: Policy Press, forthcoming.
- Guillemard A.-M., 1986, *Le Déclin du social*, Paris : PUF.
- Guillemard A.-M., 2003, *L'Age de l'emploi*, Paris : Armand Colin.
- Jensen P. and Halvorsen K., 2004, "Activation in Scandinavian welfare policy", *European Societies*, (6) 4 : 461-484.
- Jessop B. , 1993, "Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary remarks on post-Fordist political economy", *Studies in Political Economy*, n°40, p. 7-39.
- Jessop B., 1996, "Post-Fordism and the State", in Greve E., *Comparative Welfare Systems, the Scandinavian Model in a Period of Change*, Mc Millan, Basingstoke and London.
- Jørgensen H., 2002, *Consensus, Cooperation and Conflict, the Policy Making Process in Denmark*, Edward Elgar: Cheltenham.
- Korpi W., Palme J., 1998, « The paradox of redistribution and strategies of equality : welfare state institutions, inequality, and poverty in the western countries », *American Sociological Review*, vol.63, n° 5, October, pp. 661-687.
- Kvist J., 2002, "Activating welfare states. How social policies can promote employment", in Clasen J., ed., *What Future for Social Security? Debates and Reforms in National and Cross-national Perspectives*, Bristol, Policy Press, p. 197-210.
- Lacroix M.A., Martinot B., Menard L., 2003, "Un essai de bilan économique des mesures prises depuis quinze ans pour stimuler l'emploi en France", Direction de la prévision, *Analyses économiques*, n°21, décembre.
- Lødemel I. et Trickey H., 2000, *An Offer You Can't Refuse, Workfare in International Perspective*, Policy Press, Bristol.
- Madsen P.K., 2005, "The Danish Road to 'Flexicurity' Where are we? And how did we get there?", in T. Bredgaard and F. Larsen, *Employment Policy from Different Angles*, Copenhagen: DJØF Pub., p. 269-290.
- Martin J. P., 1998, « What works among active labour market policies: evidence from OECD countries' experiences », *Labour market and social policy occasional papers*, n° 35, Paris.
- Maurice M., Sellier F., Silvestre J.- J, 1982, *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne, essai d'analyse sociétale*, PUF, Paris.

- Morel S., 2000, *Les logiques de la réciprocité, les transformations de la relation d'assistance aux Etats Unis et en France*, Paris: PUF.
- Palier B., 2002, *Gouverner la sécurité sociale*, Paris: PUF.
- Palier B., 2004, *Social Protection Reforms in Europe: Strategies for a New Social Model*, CPRN Social Architecture Papers, Research Report 37, CPRN: Ottawa.
- Pearson M. and Scarpetta S., 2000, "An Overview: What do we Know About Policies to Make Work Pay?", *OECD Economic Studies*, n°31, p. 11-24.
- Pierson P., 2001, ed., *The New Politics of the Welfare State*, Oxford University Press, Oxford.
- Radaelli C.M., 2003, *The open method of coordination, a new governance architecture for the European Union ?*, SIEPS, 2003-1, Stockholm.
- Scharpf F.W. and Schmidt V.A., ed., 2000, *Welfare and Work in the Open Economy, From Vulnerability to Competitiveness*, Vol I, Oxford University Press, Oxford.
- Schmid G. and Gazier B. (ed), 2002, *The Dynamics of Full Employment*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Schmidt V., 2005, "Institutionalism and the State" in C. Hay, D. Marsh and M. Lister (eds) *The State: Theories and Issues*, Basingstoke: Palgrave, forthcoming.
- Serrano Pascual A., 2004, 'Conclusion: Towards Convergence of European Activation Policies?', in Serrano Pascual A. (ed) *Are Activation Policies Converging in Europe, The European Employment Strategy for Young people*, Brussels: ETUI, pp 497-518.
- Torfing J., 1999, "Workfare with welfare: recent reforms of the Danish welfare state", *Journal of European Social Policy*, 9 (1), p. 5-28.
- Van Berkel R. and Møller I. H., 2002, *Active Social Policies in the EU, Inclusion through participation?*, The Policy Press, Bristol.
- Wilensky H., 1975, *The Welfare States and Equality*, University of California Press: Berkeley.
- Wood S., 2001, 'Labour Market Regimes under Threat? Source of Continuity in Germany, Britain and Sweden', in Pierson P. (ed) *The New Politics of the Welfare State*, Oxford: OUP, pp 368-409.
- Wright S., Kopac A. and Slater G., 2004, "Continuities with paradigm change", *European Societies*, (6) 4 : 511-534.